

MILITÆRE STUDIER
FORSVARETS STABSSKOLE

3–4
2016



Norske kampfly i krig

Bombing på klare betingelser?

Gabriel Husby

Forsvarets stabsskole (FSTS)

Akershus festning, bygning 10, Postboks 1550 Sentrum, 0015 Oslo, Norge

Forsvarets stabsskole er en del av Forsvarets høgskole (FHS). Som faglig uavhengig høgskole utøver FHS sin virksomhet i overensstemmelse med anerkjente vitenskapelige, pedagogiske og etiske prinsipper (jf. Lov om universiteter og høyskoler § 1 – 5).

Sjef Forsvarets stabsskole: flaggkommandør Jan Østensen Berglund

Militære studier er en militærfaglig tidsskriftserie innenfor Forsvarets stabsskoles ulike fagområder. Alle synspunkter, vurderinger og konklusjoner som fremkommer i denne publikasjonen står for forfatterens egen regning. Hel eller delvis gjengivelse av innholdet kan bare skje med forfatterens samtykke.

Ansvarelig redaktør: oberstløytnant Tormod Heier (PhD)

Medredaktør: Yngvild Sørbye

Norwegian Defence Command and Staff College

Akershus festning, bygning 10, Postboks 1550 Sentrum, 0015 Oslo, Norway

The Norwegian Defence Command and Staff College is part of the Norwegian Defence University College (FHS). As an independent university college, FHS conducts its professional activities in accordance with recognized scientific, pedagogical and ethical principles (pursuant to the Act pertaining to Universities and University Colleges, section 1 – 5).

Chief Norwegian Defence Command and Staff College: Commodore Jan Østensen Berglund

Militære studier is an independent military journal attached to the Norwegian Defence Command and Staff College's broad portfolio of professional interests. All views, assessments and conclusions which appear in this publication are the author's own. The author's permission is required for any reproduction, wholly or in part, of the contents.

Editor-in-chief: Lieutenant Colonel Tormod Heier (PhD)

Assistant editor: Yngvild Sørbye

Norske kampfly i krig

Bombing på klare betingelser?

Gabriel Husby

Utgiver

Forsvarets stabsskole/FHS

Redaksjon

Oberstløytnant Tormod Heier (ansv.)

Yngvild Sørbye

Tekst

Opprinnelig versjon trykt som masteroppgave ved NTNU, 2015.

Grafisk design

commandogroup.no

ISSN

1894-2547

Forsidebilde

En militær tekniker kontrollerer et AMRAAM-missil som er festet på et norsk F-16 jagerfly. Bildet er tatt på Souda Air Base på Kreta under Operasjon Odyssey Dawn i Libya 2011.

Foto

Lars Magne Hovtun, Forsvaret

Trykk

07 Media – 07.no

Henvendelser om skriftserien kan rettes til

Forsvarets stabsskole/Forsvarets høyskole
post.fhs@mil.no

Forfatteren

Gabriel Husby er utdannet statsviter med en mastergrad fra Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet i Trondheim. Han har også studert ved Luftkrigsskolen. Husby har tjenestegjort ved flere avdelinger i Hæren, Brigade Nord, og har internasjonal tjenesteerfaring fra Afghanistan.

Summary

This comparative study examines Norway's use of fighter jets in four military campaigns after the Cold War. Using a foreign policy analysis model that incorporates variables from several analytical levels, the study aims to explain *if*, to *what extent*, and *why* Norwegian authorities have used political reservations — known as *national caveats* — on how their troops might be used. Investigating four F-16 contributions to NATO and/or US-led missions in Kosovo, Afghanistan and Libya, the study traces the development in air power as a foreign policy tool during the period 1999 to 2011. Key findings suggest that Norway went from being a reluctant and technologically backward contributor to the air campaign in Kosovo through long-standing contributions in Afghanistan to making «an enormous difference» in Libya, according to president Obama. This development has been facilitated by a softening in Norway's use of caveats.

Judging from the analysis, there are several causes behind this development, all of which are analyzed by means of the following three factors: the alliance security dilemma (Snyder), domestic interests that determine state preferences (Moravcsik), and the bureaucratic politics model (Allison). In the post-Cold War era, Norway's relative dependence on the Alliance has increased, as have NATO's expectations when it comes to burden-sharing. The number of domestic constraints on the use of the military in *out-of-area* operations has decreased accordingly. When in government, even smaller Norwegian centrist and left-wing parties have found justification for offensive contributions. Finally, in the absence of national caveats, Norwegian officers in Libya managed the Norwegian ROEs in a responsible manner by applying *soft caveats* themselves.

Keywords: Caveats, Rules of Engagement (ROE), Red Card Holder, Norway, NATO, air power, F-16, alliance security dilemma, Kosovo, Afghanistan, Libya, Allied Force, Enduring Freedom, ISAF, Odyssey Dawn, Unified Protector

Innhold

Forfatteren	5
Summary	5
Redaktørens forord	8

Kapittel 1 Innledning

Historisk kontekst	12
NATO og Norge i en brytningstid	14
Nasjonale forbehold – caveats	16
Problemstilling og avgrensning	18
Engasjementsregler (ROE)	19
Politiske caveats i koalisjonsoperasjoner	20
Utenrikspolitisk analysemodell	23

Kapittel 2 Teoretisk rammeverk

Caveats som avhengig variabel	25
ROE som politisk dilemma	28
Tre politiske rasjonaler for bruk av caveats	30
Skjerming av nasjonale interesser	32
Innenrikspolitisk konsensusbygging	33
Politisk styring av militærmakten	34
Praktisk implementering av caveats	35
Red Card Holders	36
Tre hypoteser om koalisjonsoperasjoner	37
Alliansedilemmaet	38
Innenrikspolitiske kompromisser	40
Byråkratisk rivalisering	42
Problemstilling, definisjon og hypoteser samlet	45

Kapittel 3 Kosovo, 1999

Norsk luftmakt i Operasjon Allied Force	47
Norske caveats i OAF	48
Allianseperspektivet	53
Innenrikspolitisk perspektiv	57
Byråkratisk perspektiv	61
Oppsummering	64

Kapittel 4 Afghanistan, 2002/2003	67
Norsk luftmakt i Operasjon Enduring Freedom	68
Norske caveats i OEF	69
Allianseperspektivet	71
Innenrikspolitisk perspektiv	73
Byråkratisk perspektiv	76
Oppsummering	78
 Kapittel 5 Afghanistan, 2006	 80
Norske kampfly og caveats i ISAF	81
Allianseperspektivet	83
Innenrikspolitisk perspektiv	86
Byråkratisk perspektiv	89
Oppsummering	91
 Kapittel 6 Libya, 2011	 93
Norsk luftmakt i Odyssey Dawn og Unified Protector	94
Norske caveats i Libya-operasjonene	96
Allianseperspektivet	99
Innenrikspolitisk perspektiv	102
Byråkratisk perspektiv	105
Oppsummering	107
 Kapittel 7 Komparativ analyse, 1999–2011	 110
Utviklingen i norsk bruk av caveats	111
Alliansedimensjonen	116
Innenrikspolitisk dimensjon	122
Politisk-fagmilitær dimensjon	129
Vurdering av hypoteser	132
Konklusjoner	135
Fredsnasjon eller krigsmakt?	139
 Forkortelser	 142
Intervjuobjekter	144
Figurer og tabeller	145
Litteraturliste	146

Redaktørens forord

Kjære leser!

I dette dobbeltnummeret av *Militære studier* får vi dokumentert noe vi lenge har visst: Norske myndigheter blir stadig mer offensive i måten de bruker sine militære styrker på. Studien, som er en systematisk gjennomgang av hvordan ulike regjeringer etter den kalde krigen har brukt norske jagerfly i utlandet, er den første i sitt slag. Og hovedfunnet er ikke overraskende. Fra Kosovokrigen i 1999 til operasjonene i Afghanistan og Libya går det en rød tråd — de politiske og militære rammene for hvordan krigen føres blir stadig videre. I Kosovo så NATO-generalene på Norge som en motvillig sinke på «B-laget». Norske jagerfly holdt seg til ufarlige patruljeoppdrag, for norske myndigheter ville helst drive med fredsmekling i regi av UD. I Libya i 2011 fikk norske piloter klarsignal til å slippe nærmere 600 presisjonsstyrte bomber under amerikansk ledelse. Norge ble da også utropt til «best i klassen» i Det hvite hus.

Norges offensive holdning faller sammen med økende allianseavhengighet på hjemmebane. Etter hvert som den nasjonale forsvarsevnen forvitrer, reduseres også det norske handlingsrommet. Økt avhengighet av andre lands styrker hjemme gjør det vanskelig å fremme selvstendige synspunkter om krigens gang ute. Da er det kanskje ikke så rart at nasjonale begrensninger — på militærspåket kjent som *caveats* — blir stadig mer upopulært. Norske jagerfly er, sammen med våre spesialstyrker, blitt en etterspurt vare som forventes å gjøre sin del av jobben — i et sikkerhetsfellesskap som for tiden knaker i sammenføyningene.

Vi har også en ny generasjon politikere som er preget av folkemord og massive overgrep på 1990-tallet. Ingen vil at det skal skje igjen, og humanitære intervensjoner blir ofte en forlokkende løsning. Men uttellingene fra slike kriger lar oftest vente på seg. Pussig nok ser vi at der luftmakten fikk friest tøyler, ble også den politiske uttellingen minst. Forsvaret taper for tiden flere kriger enn det vinner. Teknisk sett vinnes riktignok enhver trefning med fienden, noe som bare skulle mangle all den tid Norge er del av et alliansefellesskap som står for mer enn 40 prosent av verdens forsvarsutgifter. Men hvordan ser det ut på slagmarken når vi trekker oss ut? I løpet av de femten årene som har gått siden 9/11 har norske myndigheter, sammen med våre allierte, fremdeles til gode å omsette militære seirene til en form for politisk uttelling som gir samfunnsmessig stabilitet i de landene vi har valgt å invadere. Til tross for dette eksporterer Norge militærmakt som aldri før. På bare et drøyt tiår har vi — som vist i denne studien — blitt en middels stor bidragsyter i NATO. Men den strategiske tenkningen som følger i kjølvannet av

denne veksten har åpenbare «voksesmerter». Det er i dette bildet at et tidsskrift som *Militære studier* må ses, som en arena der hensikten er å skape debatt, refleksjon og ettertanke. Noe annet skulle bare mangle all den tid Forsvaret forvalter et av statens mest dramatiske og kontroversielle virkemidler. Bare gjennom kunnskap blir Forsvaret, som resten av samfunnet, klokere. Og bare slik blir vi bedre rustet til å møte fremtidens kriger. For det er liten tvil om at de kommer, dessverre.

Etter to og et halvt år og femten utgaver takker jeg av som ansvarlig redaktør. Stafettpinnen går videre til kolleger ved Forsvarets stabsskole, med en ambisjon om fortsatt å være et uavhengig og selvkritisk militærfaglig tidsskrift. Ofte har vi blitt beskyldt for å være illojale og skape politisk støy. Ofte har vi fått sinte telefoner og klager fra et sivilt og militært embetsverk som tidvis kan være «mer katolsk enn paven». Men lojalitet måles ikke i selvsensur, ei heller i et «strategiske narrativer» fra en stadig mer innflytelsesrik kommunikasjonsenhet i Forsvarsdepartementet. Lojalitet måles i Forsvarets evne til å vise samfunnet at etaten består av tenkende individer; ansatte som er i stand til å formidle forskningsbasert kunnskap om makt og avmakt, i krig og fred, hjemme og ute. Nettopp derfor har det også vært viktig å bygge et militærfaglig sterkt offiserskorps; en profesjon som på eget grunnlag kan reflektere over militærmaktens muligheter og begrensninger, og som med integritet og faglig uavhengighet kan gi våre politikere kloke råd, uten frykt for selvsensur eller karrieremessige konsekvenser.

I dette arbeidet har sjefen for Forsvarets høyskole, kontreadmiral Louise K. Dedichen, vært vår viktigste støttespiller. Hun har aldri sådd tvil om offiserenes rett til å ytre sine meninger, såfremt de er faglig begrunnet og tuftet på de rettigheter — og plikter — som Stortinget har gitt oss gjennom Universitets- og høyskoleloven. Også forsvarsministeren og andre stortingspolitikere skal ha mye av æren for den åpenheten som *Militære studier* i dag nyter godt av. En hjertesak for store deler av det politiske landskapet har vært større takhøyde og mer debatt om hvordan norske styrker brukes. Slikt står det respekt av. Og det er slike holdninger som sikrer Forsvarets høyskole og *Militære studier* det handlingsrommet som trengs for å styrke ytringsfrihetens kår.

Oslo, 18. mai 2016

Tormod Heier

Ansvarlig redaktør/oberstløytnant

Forsvarets stabsskole/Forsvarets høyskole

Kapittel 1

Innledning

Norge har en lang tradisjon for å delta med militære styrker i flernasjonale operasjoner. Fra Tysklandsbrigaden i 1947 og fram til i dag har norsk militært personell tjenestegjort sammenhengende utenfor landets grenser. Totalt har over 100 000 norske soldater og offiserer deltatt i nesten hundre forskjellige operasjoner i over førti land (Forsvaret 2014). Under den kalde krigen var slike operasjoner gjerne ledd i samtykkebaserte fredsbevaringsoppdrag i regi av FN. Upartiskhet og begrenset maktbruk innenfor rammen av selvforsvar var de førende prinsipper, og Norge sto i fremste rekke innen slik fredsbevaring (Børresen, Gjeseth og Tamnes 2004, s. 187).

Etter den kalde krigens slutt har det skjedd endringer i måten Norge har benyttet militærmakt som utenrikspolitisk instrument på. Dette skiftet har utspilt seg innenfor rammen av mandater som ikke bare tillater, men endog krever bruk av tvangsmakt langt ut over selvforsvar. Det har skjedd en glidning fra tradisjonelle, samtykkebaserte fredsbevarende operasjoner med minimal bruk av militær maktbruk, til fredsopprettende operasjoner der det brukes betydelig militær tvangsmakt når rent politiske løsninger synes umulige (Bøe-Hansen, Heier og Matlary 2013; Børresen et al. 2004, s. 387; Heier, Kjølborg og Rønnfeldt 2014).

Denne studien setter fokus på utviklingen i Norges internasjonale engasjementer gjennom et drøyt tiår (1999 – 2011), eksemplifisert gjennom norske styrkebidrag til Kosovo, Afghanistan og Libya. Studien undersøker hvilken grad av maktbruk

som er akseptert av norske myndigheter før og nå, konkret eksemplifisert gjennom hva slags *restriksjoner* som er lagt på de norske styrkebidragene. Dette er altså en studie som omhandler *hvordan* norsk militærmakt har bidratt i internasjonale operasjoner etter den kalde krigen (og ikke *hvorfor*).

Historisk kontekst

Norsk anvendelse og syn på bruk av militærmakt har tradisjonelt vært todelt. På den ene siden har norske myndigheter hatt et sterkt fokus på beskyttelse av Norges territorielle integritet og politiske suverenitet (Matlary 2014, s. 67). På den andre siden har norske soldater i en årrekke blitt sendt ut på flernasjonale fredsoppdrag. Disse to sikkerhetspolitiske hovedlinjene er blitt legitimert ut fra tre primære hensyn: Forsvar av rent nasjonale interesser, allianseforpliktelser og fremming av ideelle verdier (Rottem 2008, s. 6).

Norske myndigheters bidrag til FNs fredsoperasjoner helt siden 1950-tallet har vært en bevisst politikk i tråd med Norges «misjonerende impuls», nemlig ønsket om å bidra til en fredeligere og mer lovregulert verden (Riste 2001, s. 256). Parallelt har NATO siden 1949 vært hjørnesteinen i norsk sikkerhetspolitikk. Spenningsforholdet mellom denne realpolitiske tankegangen og den idealpolitiske norske selvforståelsen har definert handlingsrommet og rammeverket for norsk utenrikspolitikk, og gjør det fortsatt (Nyhamar 2001, s. 36; Lunde et al. 2008, s. 203–205). Tross denne dualiteten har det norske sikkerhetspolitiske feltet vært preget av tverrpolitisk konsensus, hvor det dominerende synet har vært støtte til norsk NATO-medlemskap (Lodgaard 2002).

Berlinmurens fall høsten 1989 endret Norges sikkerhetspolitiske rammevilkår dramatisk. Forsvarsbudsjettene i mange NATO-land ble redusert; trusselbildet ble mer diffust og komplekst, og i postsovjetisk tid måtte Norges forhold til alliansen revurderes. NATO ble i sin tid dannet for å holde Sovjetunionen utenfor jernteppet og amerikanerne «inne» i Europa (Walt 2000, s. 11). Forsvarsalliansen sto nå uten en klar fiende og dermed uten en klar eksistensberettigelse. De europeiske NATO-medlemmene – Norge inkludert

– var redde for at USA skulle miste interessen for alliansen og be europeerne betale for sin egen sikkerhet (Knutsen 2013, s. 161). For å imøtekomme USA og holde liv i sikkerhetssamarbeidet utviklet NATO i 1991 et nytt strategisk konsept, hvor man åpnet for at alliansens styrkebidrag kunne brukes utenfor dens tradisjonelle kjerneområde. Dette konseptet ble kjent som *out-of-area operations* (NATO 1991). Heretter måtte NATO gå «out-of-area» eller «out of business» (Nye 2006).

Norge hadde tidligere vært blant de fremste motstanderne mot at NATO skulle involvere seg utenfor traktatområdet. Det var i Norges interesse å holde fokus på nordområdene. Norge ønsket heller ikke å involvere seg i interessekonflikter som kunne utløse anklager om vestlig «imperialisme» (Børresen et al. 2004, s. 183).

Norske politikere var raskt ute med å beskrive den nye sikkerhetspolitiske horisonten etter Sovjetunionens oppløsning (Knutsen 2013, s. 158; St.meld. nr. 11, 1989–1990). Derimot ble det gjort få *faktiske endringer* i den nasjonale forsvarsstrukturen (mobiliseringsforsvaret) utover på 1990-tallet (Diesen 2010, s. 16). Selv om Forsvarets eksistensberettigelse de siste førti årene var endret totalt (Høiback 2013, s. 213), kom Forsvaret til å preges av et strukturelt og militært-kognitivt etterslep i mange år etter 1990 (Rottem 2008, s. 20). Under den kalde krigen hadde Luftforsvaret hatt som primæroppgave å forsvare norsk luftrom gjennom såkalte *kontraluftoperasjoner* (Høiback 2013, s. 211). Fra 1980-tallet hadde Norge hatt F-16 Fighting Falcon kampfly for å utføre denne luft-til-luft-oppgaven. Bombing av mål på landjorden hadde vært ansett for å være en underordnet oppgave, og denne prioriteringen overlevde murens fall.

Samtidig pågikk det en ny «revolution in military affairs» ute i den store verden (Gray 2002). Denne revolusjonen innbefattet en sterk tiltro til ny militærteknologi og nye doktriner, symbolisert gjennom bruk av luftmakt mot utvalgte bakkemål for å «kappe hodet av uhyret» (Warden III 1995). Norge var ikke blant de «revolusjonære», men krefter i Luftforsvaret forsøkte likevel å gjøre avdelingene mer håndgripelige for politiske myndigheter utover på 1990-tallet (Henriksen 2015). De aldrende F-16-flyene skulle gjennom etorstilt program kalt «Mid-Life Update» (MLU). Dette skulle oppdatere flyenes kapabiliteter og gjøre dem bedre tilpasset luft-til-bakke-operasjoner (Nergård

2009, s. 45). Tanken var å bringe de norske kampflyene inn i «luftmaktens æra» (Olsen 2010, s. 175).

NATO og Norge i en brytningstid

I løpet av 1990-tallet steg antall konfliktsoner i verden markant, og intrastatlige konflikter fikk en mer dominerende rolle enn tidligere (Nye og Welch 2007, s. 205; SIPRI 2008). Etniske konflikter og ustabile stater (såkalte «failed states») kom til overflaten da lokket fra den kalde krigens gryte ble løftet av (Sørensen 2007). Da det tidligere Jugoslavia eksploderte i borgerkrig fra og med 1991, ble også Europa rammet. FNs medlemsland ble langt mer villige til å autorisere maktbruk, og nå ble *offensiv* bruk av militærmakt et redskap også i den «idealistiske» verktøykassen (Granviken 1997, s. 5; Græger 2015, s. 86). FNs fallitt i møtet med Jugoslavia-konflikten (som ved folkemordet i Rwanda og Srebrenica få år senere) førte til at NATO i økende grad involverte seg med bruk av tvangsmakt som støttespiller for FN. Fra 1992 ble NATO gradvis involvert i borgerkrigen i Jugoslavia.

Det tidlige 1990-tallet representerte likevel mer en overgangsperiode, både for Norges og NATOs del, enn et markant skifte i den faktiske sikkerhetspolitikken. Den norske deltakelsen i flernasjonale militæroperasjoner økte, blant annet i form av bidrag til Golfkrigen, Somalia og Bosnia. Norge var likevel ikke rustet for skarpe operasjoner, verken militært eller politisk. Forsvaret hadde opplæring og utstyr som var egnet for fredsbevaring, ikke for regulære stridsoppdrag (Børresen et al. 2004, s. 196–203). Mens NATO gradvis endret sin rolle, var Norges ambisjonsnivå fortsatt beskjedent hva gjaldt å delta i fredsopprettende operasjoner.

Situasjonsbildet for norske sikkerhetspolitiske beslutningstakere på slutten av 1990-tallet kan oppsummeres som en brytningstid hvor Norges geostrategiske plassering ikke lenger var en garanti for norsk alliansepartnerskap. Sikkerhetsbegrepet ble utvidet gjennom en utvikling mot proaktiv konflikthåndtering med militære midler, og norske utenlandsengasjementer ble gradvis skarpere. Følgen var at den norske sikkerhetspolitiske disponeringen

ble varig endret — fra en skarp todeling mellom tradisjonell fredsbevaring og forsvar av Norges territorium, mot en sammenblanding av disse oppgavene i koalisjonsoperasjoner utenfor landets grenser. I ettertid kan man ikke nok understreke konsekvensene av Sovjetunionens fall som katalysator for norsk deltakelse i det som ble kjent som *internasjonale operasjoner*¹. Dette kan knyttes til tre sammenvevde forhold: NATOs overgang til *out-of-area*-operasjoner; internasjonale konflikters endrede karakter², og endelig endringene i Norges avhengighetsforhold til NATO.

NATO utgjør avskrekkingskomponenten i den norske forsvarsstrategien (Prop. 73 S, 2011 – 2012). Alliansens relevans og framtid er av vital betydning for Norge, både fordi Norge er mer atlantisk orientert enn de fleste andre europeiske land og fordi vi grenser til stormakten Russland. Norges avhengighet av NATO forsterkes av at Norge står utenfor EU (Nyhamar 2001, s. 36). Norges forhold til alliansen, og det unilaterale forholdet til USA spesielt, er derfor helt sentralt for forståelsen av norsk sikkerhetspolitikk siden 1949 og fram til i dag. Med et par unntak³ har Norge etter den kalde krigens slutt deltatt enten i NATO-ledede militæroperasjoner, eller i USA-ledede ad hoc-operasjoner, for eksempel «koalisjoner av villige» («coalitions of the willing»).

Norge har deltatt i sammenhengende krigshandlinger gjennom mer enn femten år på tre kontinenter (Høiback 2013, s. 217). Vår deltakelse i disse militæroperasjonene må forstås ut fra endringene i det internasjonale konfliktbildet etter den kalde krigens slutt, og som en konsekvens av Norges sikkerhetspolitiske samarbeid med andre stater. Det som skiller de fleste av vår tids internasjonale operasjoner fra tidligere militære utenlandsoperasjoner⁴ er at det dreier seg om konflikter der Norge nå har «valgt side», og også aktivt har oppsøkt stridshandlinger. Sett under ett har disse nyere militære tvangsaksjonene hatt forskjellig bakgrunn, med ulike motiver og årsaker.

¹ Militæroperasjoner i multinasjonale rammer hvor hensikten er å intervenere for å løse konflikter, enten mellom land eller innad i et land. Begrepet brukes her synonymt med «stabiliseringsoperasjoner» (Heier, Kjølberg og Rønnfeldt 2014, s. 15).

² Se *new war*-debatten: Berdal 2003; Duffield 2001; Holsti 1996; Kaldor 2013; van Creveld 1991.

³ Enkelte av operasjonene har vært i EU-regi: *Operasjon Atalanta* i Adenbukta, samt EUs militære operasjoner i Bosnia og Makedonia (UD 2014).

⁴ Man kan skille mellom utenlandsoperasjoner og internasjonale operasjoner. Utenlandsoperasjoner dekker alle militære bidrag utenfor landets grenser, uavhengig av operasjonens karakter og institusjonelle ramme. Internasjonale operasjoner har derimot et smalere nedslagsfelt — se note 1.

Det har også vært ulikheter i type operasjon, styrkebidrag, grad og omfang av maktbruk, bruk av politiske reservasjoner, varighet, intensitet og sluttresultat.

Kan man likevel se en utvikling og et mønster i bruken av norsk militærmakt de siste to tiårene? Har de norske militære bidragene i internasjonale operasjoner gradvis blitt mer offensive? Har politikerne økt sin aksept for mer offensiv militærmakt utenfor Norges grenser? Eller sagt på en annen måte: Har norske politiske restriksjoner på militær maktbruk blitt færre? Og hvis dette er tilfelle — når, hvordan og hvorfor har dette skjedd?

Nasjonale forbehold – *caveats*

Dersom Norge forventer å få hjelp i en eventuell framtidig sikkerhetspolitisk krise, må norske myndigheter investere i «lånemakt». Vi må stille opp i dag hvis andre allierte ønsker støtte, så får vi kanskje assistanse i morgen. Dette er den sentrale logikken bak enhver militærallianse og kollektive sikkerhetssystemer. Slike koalisjonsoperasjoner er initiert og dominert av én eller flere stormakter; de kan foregå både innenfor og utenfor etablerte institusjonelle rammer som NATO; de kan være etablerte eller ad hoc-pregede.

Men hvis man *må* «stille opp» av ren plikt, ofte i fjerntliggende konflikter — hvordan kan en småstat som Norge ta vare på sine egne nasjonale interesser som juniorpartner i en flernasjonal militæroperasjon? For å begrense den politiske og militære risikoen i ikke-eksistensielle konflikter, og for å hevde suverenitet og kontroll innenfor en flernasjonal ramme, kan enhver deltakerstat legge *operative begrensninger* på sine egne styrkebidrag. Dette skjer ved å lage et regelverk av *nasjonale reservasjoner*, kjent som *caveats*⁵. Disse selvpålagte restriksjonene innskrenker de militære styrkenes bruksområder og anvendbarhet i koalisjonsoperasjoner.

⁵ Caveat, av lat. cavēre, vokte seg; være på vakt (jf. *caution*). Ordet har flere grunnbetydninger, bl.a. advarsel, formaning, forutsetning, juridisk protest.

I denne studien vil bruken av slike *caveats* på norske militære bidrag i flernasjonale koalisjonsoperasjoner være det sentrale studieobjektet. Disse reservasjonene kan være *begrensede*, *moderate*, *betydelige* eller *fraværende*. Caveats er et uttrykk for i hvilken utstrekning norske politiske myndigheter aksepterer maktbruk. Hvilke caveats som brukes (eller ikke brukes), viser hvilken grad av risiko myndighetene er villige til å ta for å nå de militære målene for operasjonen.

Ordet *caveats* brukes først og fremst i operativ terminologi. Dette er ikke til hinder for at *fenomenet* caveats beskrives i norske offisielle dokumenter og militærfaglig forskning, men da med forskjellige definisjoner og ikledd ulike språkdrakter som *nasjonale restriksjoner*, *nasjonale betingelser*, *nasjonale forbehold*, *nasjonale føringer* og *nasjonale begrensninger*. Caveats har ikke vært innarbeidet i det militære og politiske begrepsapparatet så lenge, og de tillegges delvis overlappende betydninger på tvers av roller og nivåer. Det akademiske språket kan ikke uten videre direkte overta det etatsspråket som er utviklet, spesielt hvis dette etatsspråket ikke selv er entydig og presist nok for kunnskapsutviklende formål, eller ikke er egnet til å fange opp de politiske og strategiske drivkreftene bak kalkulert bruk av caveats.

Ulike former for caveats har eksistert like lenge som den organiserte krigen selv. Men selv om caveats i flernasjonale militæroperasjoner reiser interessante teoretiske spørsmål og har åpenbare politiske implikasjoner, finnes det relativt få akademiske tilnærminger til fenomenet⁶. Det har lenge vært unntatt offentlig debatt og er først relativt nylig blitt gjenstand for akademisk analyse, uten at det er etablert en konsensus om det *politiske rasjonalet* bak bruk av caveats. Dette kan skyldes at temaet tradisjonelt sett har hatt plass i militærvitenskapens⁷ og jussens⁸ domener, hvor henholdsvis de *operasjonelle* (militærtekniske) og *juridiske* konsekvensene av caveats står i sentrum.

⁶ Se Auerswald og Saideman 2014; Findlay 2002; Frost-Nielsen 2011, 2013 og 2015; George 1991; Trønnes 2012; Sagan 1991; Saideman og Auerswald 2012; Svarstad 2014.

⁷ Se Deremer 1996; Fee 2010.

⁸ Se Amore 2013; Grunawalt 1997; Zinni og Lorenz 2000.

Problemstilling og avgrensning

Denne studien retter søkelyset mot endringer i bruken av norsk militærmakt mot eller i andre stater, avgrenset til bruk av *luftmakt i fire internasjonale operasjoner etter den kalde krigen*. Det dreier seg om fire norske kampflybidrag i henholdsvis Kosovo (1999), Afghanistan (2002 – 2003 samt 2006) og Libya (2011). Dette materialet danner grunnlaget for en komparativ casestudie. Den spesifikke ambisjonen er å utforske variasjonen i bidragenes pålagte *caveats*, altså politiske føringer gitt av norske myndigheter.

Studien vil belyse og undersøke følgende problemstilling: *Hvorfor har bruken av norsk luftmakt tilsynelatende utviklet seg i mer offensiv retning fra Kosovo i 1999, via Afghanistan i 2002–2006, til Libya i 2011? Hvilke eksterne og interne, politiske og militære, og institusjonelle forhold har muliggjort en slik utvikling?*

Forskningsspørsmålets mer allmenne front er: *Hvilke forhold – eller kombinasjon av forhold – har vært styrende for småstaten Norges praksis hva angår caveats i flernasjonale koalisjonsoperasjoner?*

Studien er ytterligere innsnevret til kun å fokusere på bidrag hvor plattformen som ble anvendt var norske F-16 kampfly. De fire⁹ aktuelle bidragene viser tilsynelatende en utvikling fra norske defensive kontraluftoperasjoner over Balkan-området i 1999, via to politisk kontrollerte luft-til-bakke-operasjoner i Afghanistan, til at norske fly var i fremste linje med bombingene av Muammar Gaddafis eget hovedkvarter i 2011 (NRK 2011c). Sammen med tallene 0, 8 og 588¹⁰, som viser økningen i antall bomber sluppet fra norske F-16 i disse tre operasjonsområdene, antyder dette en utvikling mot en *mer aktiv og mindre restriktiv* bruk av norsk militærmakt i internasjonale koalisjonsoperasjoner.

Hva er så årsakskomplekset – de strukturelle drivkreftene og de politiske motivene – bak denne utviklingen? I hvilken utstrekning er denne trenden et uttrykk for at norske politiske reserverasjoner mot maktbruk i flernasjonale militæroperasjoner har blitt færre over tid? Kan de stadig videre grensene for norsk maktbruk tilskrives forskjeller mellom *konfliktdynamikkene* i hver enkelt

⁹ Ett F-16-bidrag til Operasjon *Allied Force* i Kosovo i 1999. To bidrag til Afghanistan, til henholdsvis Operasjon *Enduring Freedom* i 2002 – 2003 og *ISAF* i 2006. Til slutt ett bidrag til de overlappende operasjonene *Odyssey Dawn* og *Unified Protector* i Libya i 2011.

¹⁰ Forsvaret 2011b; Sæveraas og Owesen 2012; Heier 2012; Henriksen 2013.

operasjon? Skyldes utviklingen endringer i Norges *utenrikspolitiske handlingsrom* (politisk kapasitet)? Eller er saken at den norske *interesseoppfatningen* har forandret seg over tid (politisk vilje)? Eller kommer det av endringer i F-16-flyenes *kapasiteter* (militær evne)?

Svarene på disse spørsmålene kan gi oss en bedre forståelse av rammene for – og den institusjonaliserte utviklingen i – norsk militær maktbruk etter den kalde krigen. Funnene kan forhåpentlig også gi et bilde av hvordan vestlige småstater, som Norge, har tilpasset seg en ny sikkerhetspolitisk hverdag med endrede trusselbilder og nye konflikt-dynamikker.

Engasjementsregler (ROE)

For å få en dypere forståelse av begrepet caveats må vi kjenne til det rammeverket som konseptet er en del av. Dette utgjøres av de militære *engasjementsregler*, de såkalte *Rules of Engagement* (ROE).

Alle konvensjonelle militære styrker i nyere historie har operert med retningslinjer for hvordan voldsmakt skal anvendes, om enn med ulikt innhold. Slike retningslinjer er blant annet utformet for å skille bruk av militærmakt fra ukontrollert massevold. Engasjementsreglene er direktiver som regulerer under hvilke omstendigheter militærmakt kan anvendes, hvilken type og grad av makt som kan brukes, hva som er lovlige mål, og hvem som må godkjenne maktbruken (Forsvarssjefen 2013, s. 295; LOAC Deskbook 2010, s. 254). Engasjementsregler beskriver kort sagt hva som er tillatt og hva som er forbudt. Direktivene er basert på internasjonale lover om krigens folkerett (*jus in bello*), lov og rett i den enkelte nasjon, samt militære og politiske føringer.

ROE skal omsette myndighetenes intensjoner bak bruken av militærmakt i operative føringer helt ned til den enkelte soldat (Fermann og Frost-Nielsen 2016). Med andre ord er ROE en funksjon av både juridiske, militæroperative og politiske hensyn, med mulighet for vekslende fokus og tyngdepunkt.

Før en internasjonal militæroperasjon iverksettes, blir de deltakende nasjonene enige om et sett med retningslinjer — et konsensusbasert kollektivt handlingsregime, om man vil — for hvordan og hvor mye maktbruk som skal anvendes i operasjonen. En samlebetegnelse for dette regimet kalles i denne studien for en operasjons «*felles ROE*». En operasjons felles ROE skal sørge for at internasjonale regler og konvensjoner blir fulgt, forenkle enhetlig kommando, samt effektivisere bruken av de samlede styrkene og ressursene (Gause et al. 2000, s. 11).

I Norge er det normalt Forsvarets operative hovedkvarter som utarbeider norske styrkers ROE, mens Forsvarsdepartementet underlegger dem politisk og juridisk kontroll før endelig godkjennelse (Forsvarssjefen 2013, s. 295). Slike ROE kan være *robuste* — altså åpne for relativt mye maktbruk; de kan være *moderate*; eller de kan være *restriktive* — altså tillate lite maktbruk. Utfordringer i utarbeidelsen av ROE og de konsekvenser de får for forholdet mellom politisk ledelse og de militære styrkene, og mellom koalisjonspartnere i samme operasjon, vil bli utdypet i neste kapittel.

Politiske caveats i koalisjonsoperasjoner

Flernasjonalt samarbeid er ikke enkelt, spesielt ikke når det gjelder sikkerhetspolitikk. «There is only one thing worse than fighting with allies, and that is fighting without them», skal Winston Churchill ha sagt (Ambrose 2012, s. 571). Fordi suverene stater er grunnleggende opptatt av egne nasjonale interesser, vil det som regel være ulik grad av villighet til å ta risikoen ved å slutte seg til andre staters militære bestrebelser og målsettinger — alliansepartnere innbefattet. Derfor er retningslinjene (felles ROE) som er gitt for maktanvendelse i flernasjonale militæroperasjoner gjerne preget av kompromisser.

Når et nasjonalt styrkebidrag skal avgis til en flernasjonal kommando, vil bidragslandet gjerne ønske å ha en viss innflytelse på hvordan kontingenten kan disponeres i en operasjon (Forsvarsstaben 2014, s. 183). Følgelig utformes nasjonale retningslinjer for hvordan bidraget kan anvendes. Stater avviker ikke

bare i hva de er militært villige til å gjøre, men også i lovverk og forskjeller i militær *evne*, uttrykt i bl.a. militære kapabiliteter, erfaringsgrunnlag og interoperativitet (Forsvarsstaben 2014, s. 25). Nasjonale reservasjoner — altså caveats — kan derfor grovt sies å ha bakgrunn i tre ulike typer årsaker som vi allerede har vært inne på: *politiske, juridiske eller tekniske* (Trønnes 2012).

Denne studien er viet den typen reservasjoner som er *politisk motiverte*. En caveat defineres i denne sammenheng som følger: *Med caveat menes en politisk motivert reservasjon – formell eller uformell – som innskrenker et militært bidrags bruksområder eller anvendbarhet i forhold til en koalisjons felles ROE.*

Suverene stater har både rett og mulighet til å sette betingelser for sine styrker i flernasjonale militæroperasjoner. På den ene siden kan det skje at politiske hensyn trumfes igjennom på bekostning av militæroperative vurderinger. På den andre siden ville antakelig det å ikke tillate caveats overhodet ha ført til svært få bidragsytere i operasjoner av ikke-eksistensiell karakter. Alternativt kunne alliansepartnerne i høyden kanskje ha blitt enige om et minste felles multiplum, og da ville de konsensusbaserte handlingsregimene for bruk av makt (felles ROE) ha blitt svært restriktive. På mange måter kan det hevdes at nettopp muligheten for å pålegge et nasjonalt bidrag egne reservasjoner og unntak har vært med på å muliggjøre nåtidens utenlandsoperasjoner i utgangspunktet.

At deltakerlandene pålegger caveats, fører til at militærledelsen får forskjellige *nasjonsspesifikke ROE* for hver enkelt deltakende nasjon. Disse kan befinne seg mange steder langs en skala, fra å være tilnærmet identiske til å avvike markant fra operasjonens felles ROE. Gradsforskjellen avgjør hvorvidt en stats ROE er mer restriktive eller mer robuste enn koalisjonens felles ROE. Men caveats er ikke derfor ensbetydende med *begrensninger*. Caveats kan også ta form av betingelser som gir en nasjons styrkebidrag utvidet handlingsrom eller videre fullmakter enn hva som er utgangspunktet i koalisjonens felles ROE — eksempelvis utvidet selvforsvarsrett. I sin enkleste form er derfor caveats *unntak fra uinnskrenket disponering av nasjonale styrkebidrag*.

Selv om det å tillate caveats kan senke terskelen for deltakelse i en flernasjonal operasjon, har det likevel en pris. Sett fra et militærfaglig ståsted kan caveats medføre at koalisjonens operative evne blir redusert (Kiszely 2008, s. 12), ettersom caveats svekker den operasjonelle fleksibiliteten når de samlede

styrkene skal disponeres (NATO 2015b). Dette kan redusere den militære slagkraften, hindre interoperativitet og vanskeliggjøre kommando og kontroll (Deni 2013, s. 97). Bruken av caveats kan også sies å svekke koalisjonen fra et *alliansepolitisk* ståsted. Caveats er da også blitt omtalt som «en gift for multinasjonale operasjoner»¹¹ (Michel 2012, s. 11). Ved at enkeltstater i en koalisjon reserverer seg mot å utføre visse typer oppdrag eller gjøremål, vil det kunne oppstå en skjevhet i byrdefordelingen innad i koalisjonen som skyldes politisk (u)vilje, og ikke kapasitetsmessige hensyn (Saideman og Auerswald 2012, s. 68). Dette framstår som lite solidarisk overfor andre koalisjonspartnere og kan skape intern splid, noe som igjen kan redusere koalisjonens mulighet til å nå de politisk fastsatte målene for operasjonen (Kiszely 2008, s. 12).

Som nevnt er ikke caveats noe nytt fenomen. Alliansesamarbeid har alltid hatt retningslinjer for hvordan én stats militære ledere kan kommandere andre staters styrker (Saideman 2009, s. 2). Likevel har den tiltakende bruken av caveats blitt et økende problem for koalisjonsoperasjoner etter den kalde krigen (Kiszely 2008, s. 11; Knutsen 2013, s. 133). Det skaper militæroperasjonelle utfordringer og alliansepolitiske problemstillinger knyttet til byrdefordeling av militære og politiske kostnader. Noe av årsaken til økningen er utviklingen mot tettere integrering av ulike nasjonale militære enheter vertikalt i internasjonale operasjoner, uten at bidragsnasjonenes politiske interesser nødvendigvis er blitt mer samstemte enn tidligere (Fermann og Frost-Nielsen 2016).

Men hvorfor legger stater reservasjoner på sine militære bidrag hvis det reduserer både den militære effektiviteten, muligheten for politisk gevinst og det politiske samholdet i en flernasjonal operasjon? Å finne svar på dette spørsmålet er målet for kapittel 2, et teorigapittel som blant annet presenterer ulike politiske rasjoner for bruk av caveats. Dette er grunnleggende kunnskap om man søker å forstå dynamikken i flernasjonale militæroperasjoner, og det gir et teoretisk fundament for å undersøke utviklingen i norsk militærbruk de siste to tiår.

¹¹ Frankrikes forsvarssjef General Jean-Louis Georgelin om caveats i 2008 (Michel 2012, s. 11).

Utenrikspolitisk analysemodell

Anvendelse av militærmakt er ikke utelukkende knyttet til staters eksistens, det er ofte ren politikk. Militærteoretikeren Carl von Clausewitz hevdet at krig er en forlengelse av politikken, bare ved bruk av andre midler (Clausewitz 2007, s. 28). Når denne studien skal undersøke utviklingen i bruken av norsk militærmakt i utenlandsoperasjoner, vil den derfor analysere hvilke forhold som påvirket den norske *policy*¹² som lå til grunn for bidragene – og bruken av caveats – i Kosovo, Afghanistan og Libya. Slike sikkerhetspolitiske disposisjoner faller innenfor rammen av norsk utenrikspolitikk – forstått som Norges interessehevding ovenfor globale omgivelser, der strategier velges og virkemidler anvendes i lys av nasjonale målsetninger, disponible midler, og mulig politisk handlingsrom (Fermann 2013, s. 13).

Utenrikspolitiske avgjørelser utformes av politiske beslutningstakere og etater. For å forstå slike avgjørelser er det nødvendig å utfordre forestillingen om at stater er enhetlige aktører. Utenrikspolitikk oppstår ikke i et vakuum, men i friksjonsflaten mellom statens globale omgivelser og samfunnet det springer ut fra. For å forstå norsk utenrikspolitikk må vi lete etter forklaringsvariabler på begge disse nivåene.

Denne studien benytter en utenrikspolitisk analysemodell for å kunne kartlegge Norges intensjoner og atferd i studiens fire caser. Modellen er et analytisk rammeverk som kan inkorporere forklaringer med utgangspunkt i egenskaper ved statsapparatet og styringsverket, ved samfunnet staten er en del av, egenskaper ved konfliktsituasjonen og ved den globale maktstrukturen (Fermann 2013). Ved hjelp av denne modellen kan man kombinere ulike analysenivåer, teorier og mekanismer, og på grunnlag av dette kan det utledes ulike forklaringsforslag. Disse kan være både utfyllende og rivaliserende, og samlet sett vil de kunne gi et helhetlig bilde av hvilke faktorer som har påvirket bruken av caveats i norske militære koalisjonsbidrag.

For å undersøke den tilsynelatende offensive utviklingen i norsk maktbruk i utenlandsoperasjoner – eventuelt forklart gjennom norsk ROE-policy og bruk av caveats – vil denne studien på den ene siden lete etter forklaringsvariabler

¹² På engelsk skilles begrepet politikk i to ord; *policy* som iverksettende politikk, og *politics* som den politiske dragkampen som leder frem til utøvelsen (Dye 1972, s. 2).

innenfor statens enhetlige fasade (*innside-ut-forklaringer*), på den andre siden benytte forklaringsvariabler som ligger på systemnivå (*utside-inn-forklaringer*). På grunnlag av analysen vil det genereres et knippe hypoteser om potensielle årsakssammenhenger. Disse tre empiriske påstandene presenteres mot slutten av kapittel 2.

I de påfølgende kapitlene (3 – 6) skal hypotesene prøves mot hver av de fire casene. Her undersøkes *om og hvordan* caveats har blitt benyttet i henholdsvis Kosovo, Afghanistan og Libya. Studien er altså en analyse av Norges ROE-relaterte policy, herunder caveats – kort sagt hva norske myndigheter har valgt å gjøre og *ikke* gjøre med de fire utvalgte kampflybidragene.

Et delkapittel om metode og kildekritikk er i denne utgaven utelatt av plasshensyn¹³. Her skal det bare kort nevnes at empirien i denne studien er innsamlet gjennom omfattende dokumentanalyser og intervjuer. Totalt er det gjennomført 18 intervjuer med personer som har ulik tilknytning til det norske sikkerhetspolitiske fagfeltet og studiens fire caser. Disse er oppført på litteraturlista sammen med skriftlige kilder.

Forfatteren ønsker å takke alle intervjuobjekter som har gitt av sin tid. Likeledes rettes en stor takk til Forsvarets høyskole og Institutt for Forsvarsstudier for faglig og finansiell støtte.

¹³ Se Husby (2015).

Kapittel 2

Teoretisk rammeverk

Dette kapitlet inneholder fire hovedelementer, utviklet på bakgrunn av problemstilling og begrepsavklaringer i kapittel 1. Det teoretiske rammeverket som bygges av disse elementene skal senere brukes i analysen.

Innledningsvis drøftes caveats som studiens *avhengige variabel*. Deretter utvikles en politisk teori om caveats-bruk. Her diskuteres generelle utfordringer ved å utarbeide engasjementsregler; deretter presenteres *tre politiske rasjoner* for bruken av caveats i koalisjonsoperasjoner. Videre drøftes hvordan politiske intensjoner blir *implementert som faktiske caveats*, herunder hvilke former og konsekvenser disse kan få i operasjonsområdet. Til sist er det duket for studiens *tre hypoteser* om koalisjonsoperasjoner. Disse tre empiriske påstandene skal senere prøves mot virkeligheten i form av studiens fire utvalgte caser.

Caveats som avhengig variabel

Som vi har vært inne på, vil en caveat i denne studien utlegges som *enhver* politisk motivert reservasjon — formell eller uformell — som har innskrenket eller på andre måter påvirket grensene for de norske kampflyenes bruksområder eller anvendbarhet i forhold til koalisjonsoperasjonens felles retningslinjer for maktbruk, i denne studien kalt *felles ROE*. Ved å granske norske ROE og

bruken av caveats vil vi kunne synliggjøre de norske politisk aksepterte grensene for maktbruk. I neste instans vil vi kunne se konturene av en antatt utvikling eller tøying av disse grensene i tidsrommet 1999 til 2011.

Det er flere utfordringer knyttet til å undersøke og operasjonalisere norske caveats. For det første har forskere ikke direkte tilgang til bidragenes nasjonsspesifikke ROE, som er gradert materiale. I tillegg preges det sikkerhetspolitiske saksfeltet på dette nivået av hemmelighold, også med tanke på andre caveats-relaterte data som ville ha vært relevante for studien.

Videre er caveats et politisk ladet begrep. Som vi allerede har vært inne på, benyttes uttrykket sjelden eksplisitt i offentlig sammenheng. Analysen må ta høyde for at caveats kan ikles forskjellig terminologi avhengig av kilde, hensikt og forum. Politikere vil ofte forsøke å underkommunisere eller skjule eksistensen av caveats, ettersom fenomenet blir ansett som negativt med tanke på felles innsats og byrdefordeling. Et godt eksempel på dette er de strenge og omfattende politiske begrensningene¹⁴ på Tysklands militære bidrag i Afghanistan, noe tyske myndigheter nektet å omtale som caveats (Auerswald og Saideman 2009, s. 6).

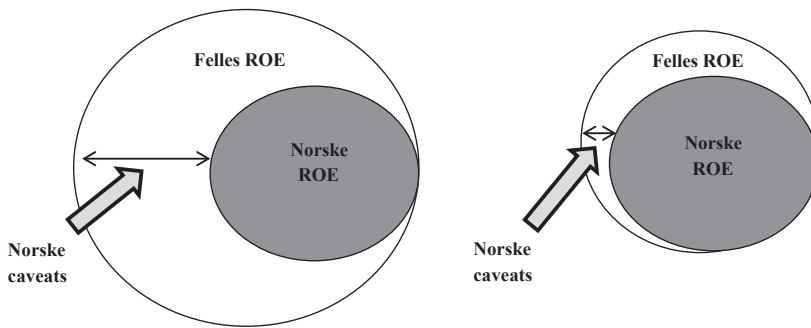
På den annen side hender det fra tid til annen at politiske myndigheter forteller offentligheten om caveats-relaterte forhold. Dette har gjerne bakgrunn i innenrikspolitiske motiver. Det kan springe ut av et ønske om å vise den hjemlige opinionen at man har nasjonal kontroll over eget bidrag, eller det kan skyldes en intensjon om å distansere seg fra den konflikten som operasjonen er en del av (Trønnes 2012, s. 28). Vi må også ta høyde for at politiske reservasjoner (eller motivene for disse) kan bli forsøkt fordekt som tekniske eller juridiske begrensninger, da dette normalt framstår som mer legitime begrunnelser.

Denne studien søker å identifisere også andre politiske reservasjoner enn de som er offisielt erklært fra norske myndigheter — enten de er omtalt som caveats eller ei. Dette betyr at caveats operasjonaliseres som *all* norsk ROE-relatert policy som gir seg utslag i atferd og operasjonsprosedyrer som,

¹⁴Tysklands bidrag til stabiliseringsoperasjonen i Afghanistan var stort og skarpt, men det var pålagt strenge politiske reservasjoner knyttet til deltakelse i offensive operasjoner, geografisk operasjonsområde, og operasjonskriterier som f. eks. medisinsk evakuering (Auerswald og Saideman 2014, s. 17; von Bredow 2011, s. 7).

når det gjelder maktbruk, avviker fra koalisjonsoperasjonens felles ROE. De identifiserte caveats vil bli klassifisert som *fraværende*, *milde*, *moderate* eller *betydelige* – avhengig av hvorvidt og i hvilken grad de forhindrer de norske bidragene fra å kunne bli benyttet fullt ut.

Hvor mye maktbruk som er tillatt i den spesifikke operasjonen, vil variere med hver enkelt koalisjonsoperasjons felles ROE. De nasjonale caveats vil følgelig være påvirket av størrelsen på dette handlingsrommet. I en operasjon med restriktive felles ROE som utgangspunkt vil behovet for nasjonale caveats ofte være mindre enn i en operasjon som har robuste felles ROE, og vice versa.



Figur 1. Operasjon med hhv. robuste felles ROE (venstre) og en med restriktive ROE (høyre).

Den venstre sirkelen i figur 1 illustrerer *betydelige* norske caveats i en operasjon med robuste felles ROE. Sirkelen til høyre viser *milde* norske caveats i en operasjon som har restriktive felles ROE. Sammenlikner vi derimot handlingsrommet i de to norske ROE, så tillater det omtrent den samme maktbruken i begge operasjonene. Med andre ord er caveats relative fenomener – de kan ikke løsrides fra det som faktisk er tillatt av maktbruk i de felles ROE for hver enkelt operasjon. Faktisk kan *betydelige* norske caveats i en operasjon med svært robuste felles ROE i teorien åpne for mer maktbruk enn *milde* norske caveats i en operasjon som har svært restriktive felles ROE. Dette er viktig å ha klart for seg når vi kommer til den komparative analysen, som skal sammenlikne norske caveats i fire operasjoner med fire ulike felles ROE.

Hvordan kan vi så finne ut hva som har vært norske caveats i hver enkelt case? I denne studien er dette forsøkt gjort ved hjelp av følgende tre trinn:

- a) Tolke retningslinjer for bruken av de norske bidragene gjennom *uttalelser* i offentlige dokumenter, medier mm.
- b) Undersøke måten norske myndigheter søkte å *håndheve* disse retningslinjene på.
- c) Finne ut hvordan F-16-bidragene *faktisk opererte* i de fire koalisjonsoperasjonene.

Ved å sammenstille funnene fra de tre leddene over er det mulig å identifisere norske caveats i hver enkelt operasjon, og i neste omgang kartlegge hvordan utviklingen har forløpt kronologisk. Selv uten tilgang til den graderte informasjonen om de faktiske ROE i de fire bidragene kan studien *sannsynliggjøre* bruk av caveats gjennom å vise til hvordan ROE-relatert og tilstøtende policy bestemte hvordan de norske kampflybidragene opererte i henholdsvis Kosovo, Afghanistan og Libya. En slik sammenstilling av funn langs flere parallelle perspektiver er krevende å måle, men vil kunne gi en mer valid indikator på den politisk styrte utviklingen i de politisk aksepterte grensene for norsk militær maktbruk enn vi får ved å bare se på offisielt erklærte caveats, eller på antall brukte bomber alene. Ved hjelp av en bred tilnærming som skissert over vil det også være mulig å identifisere de bakenforliggende politiske *motivene* bak norsk ROE-policy.

Det er nå på tide å konkretisere hvordan og hvorfor caveats kan sies å være et politisk multiverktøy ved deltakelse i koalisjonsoperasjoner. Men først må det utdypes et siste forhold i det militære rammeverket som caveats springer ut fra, nemlig ROE. Bare slik kan vi forstå en av de grunnleggende utfordringene ved det å utforme politiske retningslinjer for militæroperasjoner.

ROE som politisk dilemma

Et definitorisk trekk ved demokratier er sivile myndigheters kontroll over militærmakten (Høiback 2013, s. 208). Det finnes mye litteratur som tar opp hvordan sivile kan kontrollere de militære.¹⁵ Her skal fokuset innsnevres til hvordan politiske myndigheter kan bruke ROE som en ramme, et verktøy

¹⁵ Se f.eks. Clausewitz 2007; Feaver 2003; Huntington 1957; Janowitz 1960; Moskos 1977.

som definerer politiske og legale parametre for hvordan militære operasjoner skal gjennomføres og setter grenser for maktanvendelse (Granviken 1997, s. 10). ROE søker å kombinere to hensyn: på den ene siden behovet for politisk styring over militære bidrag for å sikre at myndighetenes intensjoner blir fulgt, og på den andre siden behovet for å delegerer myndighet nedover i den militære kommandokjeden. Utfordringen er at sterkere politisk kontroll står i et spenningsforhold til militær operasjonell effektivitet.

I avveiningen mellom politisk kontroll og operasjonell effektivitet kan engasjementsregler utformes henholdsvis restriktivt eller robust. Dermed oppstår et dilemma som politiske beslutningstakere må ta stilling til: På den ene siden vil svært restriktive ROE kunne gi politikerne bedre forutsetninger for å kontrollere at en militær operasjon ikke forårsaker *politiske kostnader*. Slike kostnader kan være eskalering av konflikten, tap av egne soldater, utilsiktet skade på sivile og påfølgende negative reaksjoner fra andre land eller på hjemmebane. På den andre siden vil restriktive ROE også kunne føre til at de militære styrkene risikerer å havne i situasjoner hvor deres ROE blir for strenge for å løse oppdraget, noe som kan hemme den operasjonelle effektiviteten. Dette vil igjen føre til en politisk kostnad ved at de fastsatte målene for operasjonen ikke blir nådd, alternativt at egne styrker lider tap på grunn av de strenge begrensningene.

Robuste ROE vil tillate mer maktbruk enn restriktive, og dermed kan det delegeres mer ansvar og fleksibilitet nedover i den militære kommandokjeden. Dette kan gi høyere operasjonell effektivitet, noe som igjen kan gi større politiske gevinster hvis operasjonen lykkes. Men dette øker samtidig risikoen for de politiske kostnadene som ROE i utgangspunktet skulle forsøke å minimere. Politiske beslutningstakers dilemma kan dermed sies å være en avveining eller trade-off mellom *kontroll* og *delegering* av myndighet (Fermann og Frost-Nielsen 2016).

Gjennom ROE kan nasjonale politiske myndigheter regulere hvordan militærmakt og maktanvendelse kommer til uttrykk i operasjonsområdet. En stat kan altså utforme og bruke sine nasjonsspesifikke ROE til å utnytte utenriks- og innenrikspolitiske handlingsrom i militære koalisjonsoperasjoner, og på den måten ivareta ulike interesser og hensyn (Frost-Nielsen 2013b, s. 301). Det er nettopp her at caveats – som unntak fra en operasjons felles ROE – kommer inn i bildet.

Tre politiske rasjoner for bruk av caveats

Vi har etablert at caveats er en politisk motivert reservasjon — formell eller uformell — i en militær koalisjonsoperasjon. Og for å gjenta vårt tidligere spørsmål: Hvorfor pålegger stater sine militære bidrag reservasjoner når det tilsynelatende svekker muligheten for å nå målene som var utgangspunktet for operasjonen? Svarene på dette spørsmålet skal utforskes i det følgende og kan kategoriseres i tre forskjellige hensyn:

- a) Behovet for å balansere en stats egeninteresser med avhengigheten til andre stater.
- b) Behovet for å balansere/forene innenrikspolitisk uenighet om deltakelse i en operasjon.
- c) Behovet for å kontrollere den militære operasjonaliseringen av det politiske mandatet.

De tre rasjonalene for bruk av caveats er vist i tabell 1. De tre hensynene er igjen koplet til hvert sitt *nivå* og *fase* i en koalisjonsoperasjon: Det første hensynet utfoldes på *mellomstatlig* nivå, det andre på *innenrikspolitisk* nivå, og det tredje innad i *stat og styringsverk*. På hvert av disse nivåene kan vi til slutt kople forskjellige faser for implementering av caveats: En styrkegenereringsfase på mellomstatlig nivå; en innenrikspolitisk konsensusbyggende fase på nasjonalt nivå, og en iverksettingsfase for den militære operasjonen «på bakken» innad i stat og styringsverk (Fermann 2015). De tre hensynene, nivåene og fasene er i praksis tett sammenvevd.

Tabell 1. Caveats – motiver, nivåer og faser.

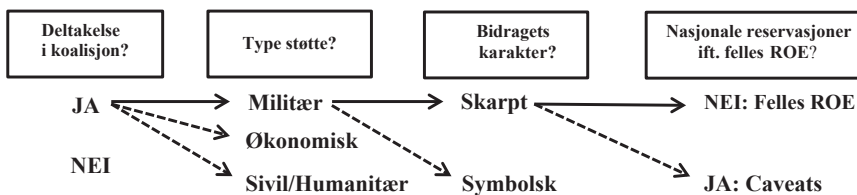
	Bakenforliggende motiv	Politisk nivå	Implementeringsfase
1)	Skjerming av nasjonale interesser	Mellomstatlig	Styrkegenereringsfase
2)	Innenrikspolitisk uenighet om deltakelse	Innenrikspolitisk	Innenrikspolitiske forhandlinger
3)	Ønske om politisk kontroll over egne fagmilitære rekker	Stat og styringsverk	Militæroperasjonens iverksettingsfase

Caveats kan betraktes som et verktøy som politiske myndigheter kan anvende for å balansere ett eller flere av disse tre hensynene — for så å implementere det i en eller flere av de aktuelle fasene. Ved å bruke caveats konstruktivt kan politiske beslutningstakere utnytte og utvide både innenriks- og

utenrikspolitiske handlingsrom (Frost-Nielsen 2014, s. 23). Samtidig ligger det et iboende spenningsforhold i bruk av caveats som fordrer litt av en balansekunst. Gjennom reservasjoner skal myndighetene ivareta politiske hensyn, men de skal også sørge for at det militære bidraget ikke blir bundet på hender og føtter.

For å forstå *hvorfor* og *når* et militært bidrag blir pålagt politiske reservasjoner, er det nødvendig å vite hvilke handlingsalternativer som ligger til grunn før en koalisjonsoperasjon, og hvilke former for deltakelse en stat kan velge. Hva ulike koalisjonspartnere stiller med i utenlandsoperasjoner avhenger i første omgang av operasjonens art og behov. Bidrag kan være økonomiske, sivile/humanitære og militære. Det kan også skilles mellom substansielle (skarpe) og mer symbolske styrkebidrag (figur 2). Selv om bidraget også avhenger av egne militære kapasiteter og ressurser, er det i praksis politisk (u)vilje som avgjør hva slags bidrag staten sender.

På samme måte som bidrag ikke bare er et spørsmål om full militær deltakelse eller ingen deltakelse, kan valget mellom et mykt og et skarpt militært bidrag også modifiseres. Her kommer caveats som politisk verktøy inn i bildet. Skarpe og substansielle militære bidrag (som F-16-fly) kan avgis til koalisjonsoperasjonen, men ilegges reservasjoner på anvendbarheten sett i forhold til operasjonens felles ROE. Caveats representerer da siste mulighet til å justere deltakelsens form. Denne muligheten gir politiske beslutningstakere anledning til å benytte caveats for å balansere kryssende interesser og hensyn. Slik hensyn er knyttet til både *utenrikspolitiske forhold*, *innenrikspolitiske forhold* og *forhold i stat og styringsverk*. Det er på tide å pensle ut en teori om caveats-bruk som kan fungere strukturerende for hypotesegenereringen, de empiriske undersøkelsene og analysen av casene.



Figur 2. Virkemiddelkjede for deltakelse i en koalisjonsoperasjon.

Skjerming av nasjonale interesser

Ledelsen i flernasjonale militæroperasjoner ønsker mest mulig myndighet og kontroll over alle styrkene som deltar i samarbeidet. På den måten kan styrkebidragene disponeres fritt til å løse de fastsatte målene for operasjonen (NATO 2015b; Høiback 2009, s. 23; Kiszely 2008, s. 10). Dette øker den militære effektiviteten sett fra et operasjonelt perspektiv (Halsne 2013, s. 96; Saideman og Auerwald 2012, s. 67). I tillegg til å gi større militær slagkraft er flernasjonal deltakelse ofte også politisk ønskelig fordi det er en legitimerende faktor, selv om det kan virke militært kompliserende (Holmen og Ulriksen 2000, s. 2).

Fra et nasjonalt perspektiv øker imidlertid avgivelse av sivil myndighet risikoen for at nasjonens militære styrker kan bli satt i uønskede situasjoner. Ved å pålegge styrkebidraget visse reservasjoner på jobben som skal gjøres, kan hjemlige myndigheter opprettholde en større grad av nasjonal kontroll i en flernasjonal koalisjon. Dermed kan de skjerme bidraget fra den politiske risikoen som følger av deltakelsen (*utenrikspolitiske kostnader*).

Caveats bestemmer i stor grad *hvordan* nasjonens bidrag kan anvendes av de militære lederne (Svarstad 2014, s. 113). Reservasjonene gjør at en stat kan delta med skarpe avdelinger på papiret, men i praksis på helt andre betingelser. På den andre siden kan caveats gjøre at bidraget militært sett blir så hemmet at det ikke lenger er operativt relevant. I tillegg kan reservasjonene gi inntrykk av at den aktuelle staten ikke har interesse for engasjementet ut over å bekrefte en viss grad av solidaritet. Da forsvinner også den alliansepolitiske gevinsten ved å stille med et skarpt bidrag fremfor et støttebidrag.

Caveats som utenrikspolitisk balanseringsmekanisme er spesielt aktuell for (uten å være begrenset til) juniorpartnere i koalisjonsoperasjoner. Små stater har gjerne mindre utenrikspolitisk handlefrihet enn de store (Christophersen 1968, s. 666), og å delta i allianseoperasjoner er ofte et sikkerhetspolitisk imperativ. Dersom det å delta med støttefunksjoner og symbolske bidrag blir ansett for å være «for lite», kan man benytte caveats. Videre er caveats ofte mer aktuelt for småstater fordi de vanligvis er beskjedent representert i operasjonens kommandokjede, slik at de ikke har så mange formelle kanaler for operativ innflytelse (Dragsnæs 2012, s. 55; Svarstad 2014, s. 113).

Caveats kan pålegges egne militære bidrag allerede i styrkegenereringsfasen før en flernasjonalt koalisjonsoperasjon igangsettes, men de kan også legges til (eller fjernes) underveis i operasjonen. Med andre ord kan caveats beskytte statens nasjonale interesser fra utenrikspolitiske kostnader, uten å sette relasjonene til sentrale allierte på spill.

Innenrikspolitisk konsensusbygging

Dersom det er intern enighet i en regjering *om og hvordan* man skal bidra i en koalisjonsoperasjon, er det ikke bruk for caveats sett fra et innenrikspolitisk perspektiv. Bruk av militærmakt er i ytterste konsekvens den utøvende makts prerogativ og domene. Konstitusjonelt har den norske regjering fullmakter til å utplassere militære styrker utenfor Norge, og formelt sett kreves det bare et lovgivende samtykke fra Stortingets budsjettmyndighet (Nustad og Thune 2003, s. 163). Stortinget blir derfor konsultert i slike spørsmål gjennom den utvidete utenriks- og forsvarskomiteé (DUUFK), selv om den i realiteten øver en begrenset innflytelse på norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk (Knutsen et al. 2000, s. 12).

Går derimot diskusjonen *om og hvordan* man skal bidra langt inn i selve regjeringen, er situasjonen en annen. Det finnes neppe den regjeringskonstellasjon hvor samarbeidspartiene er fullstendig enige i alle utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål. Her kommer caveats inn i bildet nettopp fordi de kan benyttes til å samle politisk støtte til bidrag i utenlandsoperasjoner. Regjeringer med sprikende staur i sikkerhetspolitikken kan enes om å pålegge caveats som et kompromiss. Denne problemstillingen gjelder spesielt for koalisjonsregjeringer og mindretallsregjeringer som helt eller delvis er avhengige av andre partiers støtte for å sikre norsk deltakelse. Ved å pålegge militære bidrag caveats kan man gjøre det enklere å smi konsensus mellom samarbeidspartier – noe som i ytterste konsekvens kan være avgjørende for å unngå regjeringssammenbrudd.

Endelig kan vi forestille oss at caveats kan benyttes for å skape en bredere tverrpolitisk tilslutning til deltakelse i en koalisjonsoperasjon på tvers av posisjon og opposisjon. Pålagte caveats på militære styrkebidrag kan brukes

på flere forskjellige måter for å skape ulike typer partipolitisk enighet, for eksempel innad i en samarbeidsregjering. Caveats kan altså være et verktøy for innenrikspolitisk konsensusbygging og politisk ingeniørskap.

Politisk styring av militærmakten

Det tredje og siste motivet for å bruke caveats kan bunne i politiske myndigheters ønske om sterkere styring over militærledelsen og Forsvaret som etat. De nasjonale engasjementsreglene skal omsette politikernes intensjoner med bruken av militærmakt til operative føringer i operasjonsområdet. For å sikre at politiske målsettinger ivaretas i denne implementeringen, og sekundært redusere risikoen for politiske kostnader, kan den politiske ledelsen ønske å pålegge sitt nasjonale styrkebidrag caveats. Denne dynamikken er allerede beskrevet i avsnittet om ROE som politisk dilemma. Det betyr at dynamikken også må kunne sies å være gyldig innenfor en flernasjonal ramme, uttrykt gjennom caveats på operasjonens felles ROE.

Fra et liberalt-demokratisk perspektiv er det alltid ønskelig at ved deltakelse i væpnet konflikt skal maktbruken være tøylet — med andre ord bare brukes i den utstrekning det er nødvendig for å nå de politiske målsettingene med operasjonen. Det kan likevel tenkes tilfeller hvor politiske myndigheter begrenser de militære styrkenes muligheter for maktbruk ytterligere, altså *mer enn* hva som faktisk er militært nødvendig for å løse oppdraget, fordi frykten for politiske kostnader vektas tyngre enn den antatte gevinsten. Dette betyr i praksis at de militære styrkene blir tildelt et oppdrag av politisk ledelse, men får ikke løse dette oppdraget med militært sett optimale midler. Styrkene kan ende opp med å måtte «kjempe med en hånd på ryggen» (Fermann og Frost-Nielsen 2016). Caveats kan også gjøre det enklere for politiske beslutningstakere å distansere seg fra ansvaret, for eksempel hvis det nasjonale styrkebidraget forvolder situasjoner med negative ringvirkninger, ved at man henviser til politisk pålagte restriksjoner som bidraget skulle ha forholdt seg til.

Praktisk implementering av caveats

Caveats kan være formelle og skriftlige eller uformelle og uuttalte (Auerswald og Saideman 2014, s. 69–70). Når en stat sier ja til å delta i en koalisjonsoperasjon, meldes bidraget først inn i planprosessen med dets kapasiteter og reservasjoner (formelle caveats). Deretter, i styrkegenereringsfasen, blir nasjonsspesifikke caveats vanligvis beskrevet og delt med alle deltakerne i koalisjonen (NATO 2015b). Caveats kan også legges til *etter* at operasjonen er igangsatt. Dette kan typisk skje hvis et lands bidrag utsettes for en spesielt alvorlig hendelse, eller på grunn av innenrikspolitiske endringer.

Det finnes også uformelle caveats som ikke gjøres eksplisitte (Høiback 2009, s. 23). Disse kan være implisitt formidlet fra politisk hold, som når det ønskes en lav profil med tanke på negative signaler knyttet til byrdefordeling. Uformelle caveats kan også komme av at noen i den militære beslutningskjeden selv pålegger bidraget begrensninger av frykt for innenrikspolitiske reaksjoner, pågående debatter i hjemlandet, eller fordi det antas at politiske myndigheter egentlig ønsker det. Dette omtales gjerne som *soft caveats* (Auerswald og Saideman 2014, s. 118; Saideman og Auerswald 2012, s. 70).

I utgangspunktet er caveats gradert informasjon, ettersom de kan avsløre militære kapasiteter og operasjonelle begrensninger ved en stat eller en koalisjonsstyrke. Dersom slik informasjon offentliggjøres, kan en motstander bevisst utnytte dette på taktisk nivå, noe som kan svekke koalisjonsoperasjonen. I enkelte tilfeller blir informasjon om caveats til og med skjermet fra andre aktører i koalisjonen — de blir først kjent når den situasjonen inntreffer hvor den aktuelle reservasjonen trår i kraft (Høiback 2009, s. 24; Kiszely 2008, s. 11). Motsatt kan en stats politiske ledelse under gitte omstendigheter fortelle åpent om nasjonale caveats, med bakgrunn i innenrikspolitiske motiver (se s. 26).

Politisk motiverte caveats kan anta ulike former og få forskjellige virkninger. Eksempelvis kan militære styrker bli pålagt geografiske begrensninger i operasjonsområdet. At norske konvensjonelle bakkestyrker i Nord-Afghanistan ikke ble tillatt sendt til Sør-Afghanistan i 2006 er et eksempel på dette (Dagbladet 2006; Trønnes 2012). Caveats kan også være knyttet til organisatoriske forhold, det vil si reservasjoner på hvem nasjonale bidrag kommandomessig kan være underlagt, eller hvem de kan samoperere med. Dette kan være aktuelt

i operasjonsområder hvor det foregår flere parallelle operasjoner, slik som vi senere skal se var tilfelle i Afghanistan. Virkningene av caveats kan også være oppdragsspesifikke. Konkret betyr dette at myndighetene av politiske årsaker kan legge reservasjoner på hvilke typer mål som kan angripes og hvilke typer oppdrag den militære styrken kan utføre. Myndighetene kan også stille krav til forutsetninger eller kapasiteter som må være til stede for deltakelse. Det kan handle om krav til nasjonal etterretning, tilgang til medisinsk evakuering, eller ingen deltakelse i nattoperasjoner.

Dette bringer oss over til den praktiske utøvelsen av caveats-regimet. Når et nasjonalt bidrag sendes til et operasjonsområde, blir kommandomyndigheten overført til koalisjonen, som så disponerer bidraget i den grad de pålagte reservasjonene tillater det. Selv hvis styrkebidraget er underlagt noen andres operasjonelle kommando, er bidragene fortsatt under nasjonal kontroll. Dette skjer gjennom de nasjonsspesifikke ROE og ved bruk av såkalte *Red Card Holders*.

Red Card Holders

For å sikre seg at politikernes intensjoner blir ivaretatt på taktisk nivå, kan nasjonale myndigheter implementere kontrollmekanismer. Dette kan ta form av formelle nasjonale representanter, i eller på utsiden av koalisjonens kommandokjede. Slike representanter kalles Red Card Holders (Auerswald og Saideman 2009). RCH-offiserene skal sørge for at de nasjonale caveats faktisk blir håndhevet. De skal også etterprøve de operative vurderingene som gjøres av koalisjonen og gi råd tilbake til hjemlige myndigheter (Heier 2012, s. 18). Videre kan de ha myndighet til å sanksjonere bruken av nasjonale styrkebidrag, herunder nedlegge veto mot tildelte oppdrag, for eksempel hvis oppdraget anses å ikke være innenfor rammene av nasjonens ROE eller andre (uoffisielle) politiske føringer.

Hvor framtrедende rolle RCH-funksjonen har, kan variere. Ёn eller flere RCH-offiserer kan plasseres på ulike nivåer i koalisjonens kommandokjede. I noen tilfeller kan RCH måtte godkjenne *alle* oppdragene nasjonens styrker skal

gjennomføre¹⁶. Andre ganger følger vedkommende kun med fra sidelinjen og viser det røde kortet dersom et oppdrag strider mot de nasjonale ROE. RCH kan også brukes mer proaktivt, for eksempel til å påvirke beslutninger i koalisjonens planprosesser før oppdrag blir tildelt.

Denne potensielle innflytelsen gjør at RCH-funksjonen er svært sentral for å forstå bruken av caveats. Teoretisk sett trenger ikke en stat å operere med formelle caveats, ettersom en RCH i kommandokjeden kan implementere uformelle reservasjoner isteden. Slike reservasjoner kan bli til faktiske caveats ved at RCH sørger for at det nasjonale bidraget *avstår* fra å delta på enkelte typer oppdrag – uten at dette er offisiell policy. RCH er håndhever av formelle caveats, men kan også sies å være en institusjonalisering av uformelle caveats og *soft* caveats.

Tre hypoteser om koalisjonsoperasjoner

Som vi har sett, er beslutninger om *hvorvidt* og *hvordan* en stat skal delta i en flernasjonal militæroperasjon et resultat av avveininger mellom en rekke forhold, både av utenriks- og innenrikspolitisk art. Utenrikspolitisk analyse fanger opp begge beslutningssfærer og kan bedre vår forståelse av prosessene fra handlingsimpulser til utenrikspolitisk atferd (Fermann 2013, s. 90–91). De påstandene som skal prøves mot det empiriske materialet i denne studien, vil derfor bli gruppert og presentert innenfor rammene av den utenrikspolitiske flernivåmodellen, og videre gjennom bruk av ett *utside-inn-perspektiv* og to *inside-ut-perspektiver*.

I det følgende presenteres tre teoretiske påstander. Av disse påstandene utledes tre forklaringsforslag til studiens problemstilling, som altså skal belyse hvorfor bruken av norsk luftmakt synes å ha utviklet seg i mer offensiv retning. De tre hypotesene har koplinger til hvert av de tre nivåene i den allerede beskrevne politiske teorien om caveats. Videre er de deduktivt forankret i generelle samfunnsfaglige teorier om drivkreftene bak staters

¹⁶ Også kalt *Green Card Holder* (Trønnes 2012, s. 24).

utenrikspolitikk. Det tas høyde for at norske myndigheters ROE-policy kan bunne i et samspill av flere forklaringsfaktorer. De tre hypotesene er derfor ikke gjensidig utelukkende, men komplementerende.

Når vi senere kommer til analysen av hver enkelt case, vil de tre faktorene bli vurdert ut fra hvilken funksjon de antas å ha hatt i årsakskjeden som førte fram til den norsk ROE-policyen: enten som *tilstrekkelig*, *medvirkende* eller *nødvendig*. De tre hypotesene er generelle i utformingen, men spissformuleres i møtet med hver enkelt case uten å endre substans.

Alliansedilemmaet

Innenfor det realpolitiske paradigmet påstås det at statssystemets anarkiske natur, med makt som rådende valuta, gjør at stater søker sikkerhet gjennom militærallianser med andre stater (Waltz 1979, s. 166). I slike allianser anses sikkerhet som et kollektivt gode, der intet medlem kan ekskluderes fra å nyte av godet så lenge det er medlem av alliansen (Knutsen et al. 2000, s. 12; Lepgold 1998, s. 88). Samtidig oppstår utfordringer knyttet til hvem som egentlig skal produsere dette godet, når statene hver for seg rasjonelt sett er bedre tjent med å være gratispassasjer. Det oppstår et *kollektivt samhandlingsproblem* (Olson 1965).

Under den kalde krigen kunne de europeiske NATO-medlemmene føle seg trygge på at USA ville ta mye av byrden i NATO, ettersom dette var i USAs nasjonale interesse i den bipolare konkurransen mot Sovjetunionen (Waltz 2000, s. 24). Norske myndigheter balanserte forholdet til Sovjetunionen på den ene siden med forholdet til NATO-alliansen på den andre – analytisk uttrykt gjennom begrepsparene *avskrekking og beroligelse* samt *integrasjon og avskjerming* (Holst 1967; Tamnes 1987). Norske politikere trengte i liten grad å frykte realpolitikens alliansedilemma. De kunne til og med stille betingelser for integreringen i NATO, som den særnorske base- og atompolitikken.

Da Sovjetunionen gikk i oppløsning, var ikke Norges geostrategiske plassering lenger en garanti for alliansepartnerskapet med USA og alliansen. De

europaiske NATO-medlemmene kuttet kraftig i forsvarsutgiftene, samtidig som de fortsatt ønsket «to keep the Americans in», for å parafrasere et utsagn fra NATOs første generalsekretær, Lord Ismay¹⁷. Så hvordan skulle juniorpartnerne holde et troverdig NATO i live? Svaret ble overgangen til *out-of-area*-operasjoner. For Norge ble det maktpåliggende å vise at landet var en trofast alliert som investerte i NATOs nye rolle ved å delta i internasjonale oppdrag, men balansere dette mot å skjerme egne nasjonale interesser.

Denne dynamikken er beskrevet med begrepet *alliansedilemma* (Snyder 1984), eller mer presist: «the security dilemma in alliance politics». Sikkerhet er et kollektivt gode, og stater i alliansesamarbeid vil balansere faren for å bli ekskludert fra alliansen (fordi de ikke bidrar) mot faren for å bli fanget i den – henholdsvis *abandonment* og *entrapment*. Jo mer avhengig en stat er av alliansesamarbeidet, desto større er faren for å bli hengende fast i konflikter som staten ikke har noen primære interesser knyttet til (ibid., s. 466). Denne alliansekalkylen er derfor særlig aktuell for småstater. Ifølge denne teorien kan for dårlig norsk innsats i NATOs *out-of-area*-operasjoner føre til at Norge blir forlatt av sine allierte. Samtidig kan det å bidra i disse operasjonene føre til at Norge blir fanget i konflikter som ikke er i norske interesser, noe som påfører beslutningstakerne høye politiske kostnader.

I prinsippet er det å delta i NATOs *out-of-area*-operasjoner frivillig for medlemmene (Auerswald og Saideman 2014, s. 31). På grunn av den fundamentale betydning NATO har for Norges sikkerhet, sammenholdt med Norges posisjon som juniorpartner i alliansen, blir deltakelse i disse operasjonene likevel fort et sikkerhetspolitisk imperativ. Ut over det polariserte valget mellom å delta eller ikke delta kan en lunken og interessedelt norsk innsats benytte seg av muligheten til å justere størrelsen og karakteren på det militære bidraget (skarpt versus symbolsk), alternativt regulere bruken av det faktiske militære bidraget ved hjelp av caveats. For den enkelte stat handler det ikke om å oppløse eller omgå alliansedilemmaet, men snarere om å *bruke caveats til en mer optimal balansering av ulike hensyn*. På nasjonalt nivå oppnås en bedre balansering av risikoen for å bli henholdsvis fanget eller forlatt. På internasjonalt nivå sikres muligheten for at det kollektive sikkerhetsgodet alliansen tilbyr, ikke bryter sammen.

¹⁷ Lord Ismay skal ha sagt om formålet med NATO: «to keep the Russians out, the Americans in, and the Germans down».

Alle de fire casene i denne studien inneholder substansielle og skarpe norske bidrag i form av F-16 kampfly. Da gjenstår spørsmålet: Ble de norske luftmilitære bidragene pålagt politiske reservasjoner for å begrense Norges involvering, nærmere bestemt for å hindre at man ble fanget i konflikter norske myndigheter ikke anså seg å ha sterke interesser i? Med bakgrunn i alliansedilemmaet og dette spørsmålet avledes studiens første hypotese: *H1: Norske F-16-bidrag ble pålagt caveats for å begrense involvering og redusere politiske kostnader i en konflikt Norge ikke hadde sterke interesser i.*

For å belyse denne påstanden skal vi undersøke hva slags militær støtte norske myndigheter ble anmodet om, eller ønsket, å stille i disse operasjonene, og deretter i hvilken grad norske beslutningstakere ønsket å vise fram Norge som en pliktoppfyllende alliert. Dette innebærer å undersøke norske myndigheters retoriske argumenter, men også faktiske policy i de fire casene.

Innenrikspolitiske kompromisser

Ved å kikke grundigere innenfor statens enhetlige fasade er det mulig ikke bare å spore utenrikspolitiske beslutningsgrunnlag, men også undersøke hvordan en stats utenrikspolitikk fremtrer *innenfra og ut*. Til grunn for en slik *inside-ut*-tilnærming til utenrikspolitikk ligger en erkjennelse av at staters preferanser ikke er faste størrelser. Politikken påvirkes blant annet av samfunnsinstitusjoners utforming, kulturelle forskjeller, og ikke minst menneskene som utformer utenrikspolitikken. Staten iverksetter ingen politikk; det gjøres av individer. Statsviteren Andrew Moravcsik hevder derfor at interessene og preferansene i en stat er et resultat av ulike sosiale grupper og individers preferanser og innflytelse — med andre ord at hjemlige interesser i stor grad bestemmer statens interesser (Moravcsik 1997, s. 517). Utenrikspolitikken betinges i denne forståelsen av ulike sosiale grupper politiske makt i det samfunnet staten springer ut av. I norsk kontekst kommer disse interessene til uttrykk i partisammensetningen på Stortinget og regjeringen som utgår derfra (Eriksen og Pharo 1997, s. 18; Knudsen 1997, s. 73).

All *policy* er et resultat av *politics*. Det blir ikke noen enhetlig utenrikspolitikk dersom det er stor innenrikspolitisk uenighet knyttet til målsettinger eller virkemiddelbruk. Utfordringen for norske utenrikspolitiske beslutningstakere som ønsker at vi deltar i utenlandsoperasjoner er derfor å skape bred innenrikspolitisk oppslutning på hjemmebane. Oppslutningen vil avhenge av det politiske preferansespennet innad i regjeringskonstellasjonen, herunder om det er en mindretalls- eller flertallsregjering. En norsk regjering som skal ta stilling til om Norge bør delta i en koalisjonsoperasjon, må altså forhandle med innenrikspolitiske så vel som utenlandske samarbeidspartnere. Innenrikspolitiske prosesser påvirker derfor internasjonale forhandlinger. Denne dynamikken kaller statsviteren Robert D. Putnam et «tonivåspill» (two-level game), der det er om å gjøre å skape et et «innenrikspolitisk vinnersett»¹⁸ (Putnam 1988, s. 437). En regjerings posisjon ved ett av «forhandlingsbordene» legger føringer for det andre (Tsebelis 1990). Det hjemlige vinnersettet er hva norske myndigheter kan ta med seg til det internasjonale forhandlingsbordet. Norske militære bidrag til flernasjonale operasjoner kan derfor være et resultat av kompromisser *både* på nasjonalt og internasjonalt nivå. Fordi en slik forutgående innenrikspolitisk enighet var en nødvendig betingelse for de norske F-16-bidragene, vil det være fruktbart å se hvilke føringer dette la på bidragenes karakter, og om dette igjen førte til bruk av caveats.

Norsk utenrikspolitikk har i stor grad vært hevet over partipolitisk konkurranse (Lodgaard 2002, s. 257; Neumann og Ulriksen 1997, s. 105). De store unntakene har vært EU-saken og SVs motstand mot Norges NATO-medlemskap (Matlary og Halvorsen 2006, s. 194). Men tross en lang tradisjon av tverrpolitisk konsensus er det likevel nyanseforskjeller i norske politiske partiers syn på militær deltakelse utenlands. Disse er knyttet til spørsmål som: Hvilket mandat må foreligge for deltakelse? Hva slags *type* militæroperasjoner bør Norge delta i? Hvilken profil skal norske styrkebidrag ha? Svarene betinges ofte av partienes plassering i det politiske landskapet. Høyresiden er tradisjonelt blitt ansett som NATO-vennlig, partiene på den ytterste venstresiden som NATO-motstandere.

¹⁸ Robert Putnams spillteori utgår fra at internasjonale avtaler bare vil bli en suksess dersom de også resulterer i nasjonale fordeler. Begrepet *vinnersett* (win-set) er et uttrykk for hvor stor mulighet forhandleren har for å få godkjent en avtale på den hjemlige arena.

I tidsperioden 1999 – 2011 hadde Norge tre ulike regjeringer med tre forskjellige konstellasjoner: Bondevik I (KrF, Sp, V) fra 1997 til 2000; Bondevik II (H, KrF, V) fra 2001 til 2005; og Stoltenberg II (Ap, Sp, SV) fra 2005 til 2013. Hvis disse ulike partisammensetningene representerte ulike sosiale gruppers interesser, så er det rimelig å anta at dette påvirket preferanser og beslutninger i deres utenrikspolitikk. Ble de norske F-16-bidragene pålagt politiske reservasjoner for å balansere forskjellige hensyn og preferanser innad i de ulike regjeringene? Med bakgrunn i dette spørsmålet og utgangspunkt i en *inside-ut*-innfallsvinkel formuleres studiens andre hypotese: *H2: Norske F-16-bidrag ble pålagt caveats for å balansere ulike regjeringspartiers interesser i beslutningen om å delta i konflikten.*

For å belyse denne påstanden skal vi undersøke hver enkelt case med henblikk på om det var intern uenighet om deltakelse i de tre regjeringene. Videre skal vi vurdere hvorvidt innenrikspolitiske kompromisser resulterte i caveats på noen av kampflybidragene.

Byråkratisk rivalisering

Etter å ha forlatt forutsetningene om staten som en enhetlig og rasjonell aktør, må vi spørre om det finnes andre egenskaper ved statens interne virkemåte som kan tenkes å påvirke utenrikspolitiske beslutninger generelt, og da spesielt bruk av caveats i utenlandsoperasjoner?

En stats utenrikspolitikk påvirkes ikke bare av maktfordelingen mellom andre stater og mellom sosiale grupper innad i staten, men også av egenskaper ved maktfordelingen i *stat og styringsverk* per se (Allison 1969; Halperin, Clapp og Kanter 2006; Weber 2000). Graham T. Allisons *byråkratisk politikkmodell* tar utgangspunkt i staten som en byråkratisk organisasjon: Politiske beslutningsprosesser blir forhandlingsarenaer der flere ulike aktører i styringsverket deltar med forskjellige mål, midler og kompetanser. «Kjøttvekta» til hver instans påvirker statens utadrettede atferd (Allison 1969). Valg av utenrikspolitiske mål og midler i en spesifikk sak er dermed resultatet av tautrekkingen mellom disse aktørene. På sett og vis er dette en teoretisk antitese til den nyttemaksimerende og rasjonelle staten som framgår av

den første hypotesen. Denne dragkampen stammer fra nødvendigheten av å desentralisere beslutningsmyndighet i store organisasjoner som skal ta stilling til mange komplekse spørsmål, noe som resulterer i at forskjellige aktører på ulike nivåer har innflytelse i utenrikspolitiske beslutningsprosesser.

Om man ser på utviklingen i beslutningsstrukturen i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk siden starten av 1990-tallet, er det klare tegn på at den institusjonelle konsensusen mellom UD, FD, Stortinget og Forsvaret er blitt svekket (Knutsen et al. 2000, s. 11). Spørsmålet blir da: Har det vært inter-institusjonell rivalisering mellom aktører med legitime deltakerrettigheter i norske sikkerhetspolitiske beslutningsprosesser i disse fire casene? Har denne rivaliseringen i så fall påvirket bruk av caveats i de fire operasjonene?

Teorien om byråkratisk rivalisering vil i denne studien appliseres på patron-klientforholdet mellom norske politiske beslutningstakere og fagmilitære. Politikerne (patronen) og de militære (klienten) har forskjellige roller, der politikerne skal beslutte og de militære iverksette. I militærsosiologien påpekes at det er en varig maktkamp mellom militærfaglig autonomi på den ene siden og politisk styring på den andre (Huntington 1957; Janowitz 1960). Denne inter-institusjonelle rivaliseringen forsterkes ved at de politiske beslutningstakerne er avhengige av de fagmilitæres kompetanse for å omsette sine politiske intensjoner til utenrikspolitisk handling. Jo større denne avhengigheten er, desto større er fagekspertisens potensielle innflytelse på utfallet av den politiske beslutningen (Bueno de Mesquita 2006, s. 163).

Denne påvisningen åpner for at norske fagmilitære vurderinger — det være seg i FD, Forsvaret, FOH eller Luftforsvaret — har hatt stor potensiell påvirkning på myndighetenes valg av målsettinger og virkemidler i studiens fire caser. De politiske myndighetene var også helt avhengige av de fagmilitære når det gjaldt selve implementeringen av bidragene. Det var (og er) Forsvaret, ved FO og senere FOKH/FOH, som på norske myndigheters vegne førte administrativ kontroll med bruken av de norske F-16-flyene i Kosovo, Afghanistan og Libya, noe som ga de fagmilitære ytterligere mulighet til å påvirke bidragenes karakter.

Ifølge Richard K. Betts vil politiske myndigheter i en krig ha sitt primære fokus på politiske hensyn, mens generalene konsentrerer seg om selve krigføringen (Hoiback 2009, s. 24). Militærfaglige vurderinger vil da gjerne få et mer teknisk og smalere perspektiv enn politiske vurderinger, som er mer overordnede

og helhetsbaserte. Generalene ønsker operativ handlefrihet basert på hva de mener er mest militært effektivt (Posen 2004, s. 23 – 24). Politikerne på sin side ønsker å opprettholde politisk kontroll over de militære, men de foretrekker ofte også å ha nok distanse til å unngå å bli satt i gapestokken dersom noe går galt. Dette kan føre til vidt forskjellige institusjonelle tolkningsrammer når spørsmål om deltakelse i koalisjonsoperasjoner melder seg. I tillegg kan det føre til at det militære bidragets iverksetting i operasjonsområdet avviker fra den opprinnelige politiske intensjonen.

Kan det hende at de fire norske F-16-bidragene ble pålagt caveats for å begrense Forsvarets selvstendighet og innflytelse i de fire casene? Med bakgrunn i dette spørsmålet og den teoretiske innsikten hentet fra byråkratisk politikk-modellen formuleres denne studiens tredje og siste hypotese: *H3: Norske F-16-bidrag ble pålagt caveats for å begrense de fagmilitæres autonomi i utførelsen av oppdraget med sikte på å få mer sivil-politisk kontroll.*

For å belyse denne påstanden vil det undersøkes a) i hvilken grad de fagmilitære bestemte de fire bidragenes karakter, og b) hvorvidt politiske hensyn ble trumfet gjennom på bekostning av militære anbefalinger og operasjonell effektivitet.

Tabell 2 oppsummerer hypotesenes forankring i det teoretiske rammeverket. Tabellen tjener også som en deduktiv bro til den komparative analysen av Norges kampflybidrag til henholdsvis Kosovo, Afghanistan og Libya.

Tabell 2. Hypoteser og analysenivåer – en deduktiv bro til analysen i kap. 4 –7.

Analysenivå	Teoretisk forankring	Empirisk påstand
Globale omgivelser	Utenrikspolitisk fortolkning av Snyders teori om allianse-dilemmaet	<i>H1: Norske F-16-bidrag ble pålagt caveats når norske myndigheter ønsket å begrense involvering og redusere politiske kostnader i en konflikt Norge ikke hadde sterke interesser i</i>
Innenrikspolitikk	Utenrikspolitisk fortolkning av Moravcsiks teori om staters preferansedannelse	<i>H2: Norske F-16-bidrag ble pålagt caveats for å balansere ulike regjeringspartiers interesser i beslutningen om å delta i konflikten</i>
Stat og styringsverk	Utenrikspolitisk fortolkning av Allisons «byråkratisk politikk»-modell	<i>H3: Norske F-16-bidrag ble pålagt caveats for å begrense de fagmilitæres autonomi i utførelsen av oppdraget med sikte på mer sivil-politisk kontroll</i>

Problemstilling, definisjon og hypoteser samlet

I disse to kapitlene har vi utviklet studiens problemstilling (P), en sentral definisjon (D), et tilhørende forskningsspørsmål (F) og tre hypoteser/empiriske påstander ($H_1 - H_3$). Samlet ser disse slik ut:

(P): *Hvorfor har bruken av norsk luftmakt tilsynelatende utviklet seg i mer offensiv retning fra Kosovo i 1999, via Afghanistan i 2002–2006, til Libya i 2011? Hvilke eksterne og interne, politiske og militære, og institusjonelle forhold har muliggjort en slik utvikling?*

(D): *Med caveat menes en politisk motivert reservasjon – formell eller uformell – som innskrenker et militært bidrags bruksområder eller anvendbarhet i forhold til en koalisjons felles ROE.*

(F): *Hvilke forhold – eller kombinasjon av forhold – har vært styrende for småstaten Norges praksis hva angår caveats i flernasjonale koalisjonsoperasjoner?*

(H1): *Norske F-16-bidrag ble pålagt caveats for å begrense involvering og redusere politiske kostnader i en konflikt Norge ikke hadde sterke interesser i.*

(H2): *Norske F-16-bidrag ble pålagt caveats for å balansere ulike regjeringspartiers interesser i beslutningen om å delta i konflikten.*

(H3): *Norske F-16-bidrag ble pålagt caveats for å begrense de fagmilitæres autonomi i utførelsen av oppdraget med sikte på mer sivil-politisk kontroll.*

Hypotesene vil inngå som et metodisk verktøy i kapittel 3–6, der hver case skal testes mot tre faste forklaringsvariabler: *allianseperspektivet*, *innenrikspolitisk perspektiv* og *byråkratisk perspektiv*. Det første vil i praksis handle om Norges forhold til sine allierte; det andre ofte om *partipolitiske* avveininger; det tredje om *politisk-fagmilitære relasjoner*.

Konklusjonene på denne undersøkelsen leder til en komparativ sammenlikning av de fire norske bidragen ROE og caveats og deres antatte motivering (kapittel 7). På bakgrunn av denne sammenlikningen kan vi avdekke om caveats har vært en utløsende faktor for utviklingen av norsk maktbruk i internasjonale operasjoner.

Kapittel 3

Kosovo, 1999

På 1990-tallet var det i lange perioder mer eller mindre sammenhengende konflikt på Balkan. Uroen kulminerte i krig i den jugoslaviske provinsen Kosovo. Konflikten gikk langs etno-religiøse skillelinjer som gradvis kom til overflaten etter at de andre jugoslaviske republikkene Slovenia, Kroatia og Bosnia hadde erklært seg som selvstendige fra sentralmyndighetene i Beograd.

Sommeren 1998 innledet serbiske styrker en offensiv mot den kosovoalbanske geriljastyrken UÇK (Kosovos frigjøringshær) for å gjenetablere kontroll over Kosovo. Offensiven førte til en dramatisk forverring i den humanitære situasjonen i området, med massakrer, etnisk rensning og store flyktningstrømmer (FN 1999a, FN 1999b). I september 1998 konstaterte FNs sikkerhetsråd at situasjonen i Kosovo utgjorde en trussel mot fred og sikkerhet i regionen (FN 1998, s. 2), men uten å vedta noen resolusjon som åpnet for internasjonal intervensjon (Helgesen 1999). Forsøk på å få i stand konstruktive fredsforhandlinger mellom partene førte ikke fram. Selv mot et bakteppe av trusler om NATO-angrep nektet den serbiske presidenten Slobodan Milošević å gi etter for NATOs krav om å trekke serbiske militærstyrker ut av Kosovo og utplassere en internasjonal stabiliseringsstyrke (Bieber og Daskalovski 2004, s. 5). Etter at forhandlingene brøt fullstendig sammen, iverksatte NATO den 24. mars 1999 en luftkampanje mot regimet i Beograd som ble døpt *Operasjon Allied Force* (OAF).

Norsk luftmakt i Operasjon Allied Force

Norge hadde ved årsskiftet 1999 overtatt formannskapet i OSSE¹⁹ og hadde deltatt aktivt i forhandlinger mellom partene i Kosovo (St.meld. nr. 13, 1999–2000, s. 4). Da forhandlingene gikk i stå, valgte også norske myndigheter å delta i NATOs militæroperasjon.

NATOs luftkampanje mot Jugoslavia (les: Serbia) ble inndelt i tre faser med eskalerende trinn for å få Beograd til å akseptere NATOs krav (Arkin 2013, s. 4). NATO fikk raskt luftherredømme over Jugoslavia og begynte å bombe mål på bakken²⁰. Ved et fåtall anledninger forsøkte jugoslaviske MIG-29 kampfly å angripe NATO-fly, men de ble raskt skutt ned (ibid., s. 18). Mange i NATO trodde og håpet at luftoperasjonen ville oppnå ønsket effekt innen to til fire dager (Eide 2000), men bombekampanjen ble langvarig, og angrepene førte heller til at serbiske styrker intensiverte den massive fordrivningen av den albanskættede befolkningen i Kosovo (St. meld. nr. 13, 1999–2000, s. 4). NATOs fly gjennomførte rundt 38 000 oppdrag – kjent som *sorties* – hvorav 14 000 var rene bombetokt²¹ mot mål i Kosovo og Serbia, før operasjonen ble avsluttet 9. juni 1999 (Børresen et al. 2004, s. 218; Roberts 1999, s. 109). I startfasen ble det hovedsakelig brukt presisjonsstyrte bomber, men da kampanjen trakk ut, måtte NATO ta i bruk såkalte «dumme» bomber uten moderne presisjonsstyring (Ignazi, Giacomello og Coticchia 2012, s. 122).

NATO hadde gamblet på hurtig tvangsdiplomati, men president Slobodan Milošević avslørte alliansens «bløff» (Henriksen 2007). Først etter 78 dager kastet Milošević-regimet inn håndkleet og undertegnet en avtale som åpnet for å sette inn en stabiliseringsstyrke i Kosovo (NATO 2015a).

Det norske luftmilitære bidraget til Kosovo besto primært av seks F-16 kampfly fra 338 skvadron, som hadde stått på NATO-beredskap øremerket for utenlandsoperasjoner siden 1993 (Regjeringen 1999a). Flyene var en eldre modell av dagens F-16, kalt OCU, som ikke hadde gjennomgått den tidligere nevnte MLU-oppdateringen (Stortinget 1999a). De femten norske F-16-flyene

¹⁹ Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa.

²⁰ Se s. 13.

²¹ Såkalte *strike missions*.

som allerede var oppgradert til MLU, ble derimot værende i Norge for å drive «trening og opplæring» (Forsvarsforum 2004; Nergård 2009, s. 40).

Det norske bidraget ble i all hovedsak brukt til å fly såkalte *combat air patrols* (CAP) over Balkan-området (Karlsvik 2008, s. 16). Patruljeringen skulle hindre at serbiske luftstyrker benyttet luftrommet eller angrep NATO-fly på bombetokt (NRK 2002). Det norske bidraget fløy rundt 350 skarpe *sorties* i Operasjon Allied Force, uten å bli direkte involvert i stridssituasjoner verken i luften eller mot bakkemål (Aftenposten 1999a; Karlsvik 2008, s. 14; Sandnes 2012, s. 114).

Det norske bidraget i OAF var første gang norske fly ble sendt i strid siden andre verdenskrig. Samtidig ble flyene bare brukt til å patruljere luftrommet – de deltok ikke aktivt i bombekampanjen som skulle tvinge Beograd i kne. Norge bidro, men bare som del av det sjefen for luftoperasjonen, general Michael C. Short, senere omtalte som «B-laget» (Tripak 1999).

Norske caveats i OAF

NATOs krig mot Jugoslavia/Serbia var en høyst politisert og detaljstyrt operasjon. Det var politikere i NATO-landene som fastla de overordnede føringene og engasjementsreglene – samtidig som de detaljstyrte de militære beslutningstakerne under operasjonen (Smith 2010, s. 27). Utvelgelsen av bakkemål og opptrappingen av luftkampanjen ble fortløpende behandlet på høyeste politiske nivå innad i NATO (Børresen et al. 2004, s. 220).

Operation Allied Force hadde svært restriktive felles ROE, og mange av de deltakende landene hadde caveats på sine nasjonale bidrag (Lamb Sr. 2002, s. 14; Nardulli et al. 2002, s. 27). Operasjonens såkalte «humanitære karakter» gjorde at det var betydelige begrensninger i felles ROE for å unngå feilbombing og ødeleggelse av sivile mål (Vick et al. 2001, s. 21 – 22). Fra NATO-landenes side var det også svært lav toleranse for tap av egne styrker, noe som blant annet ga seg utslag i felles ROE i form av en bestemmelse om at NATO-flyene ikke fikk fly i under 15 000 fots høyde – dette for å redusere risikoen fra jugoslavisk luftvern (NATO 1999).

Ifølge sentrale politiske beslutningstakere ble det norske F-16-bidraget avgitt til NATOs operasjon uten spesielle nasjonale reservasjoner ut over de begrensninger som var nedfelt i operasjonens felles ROE (Alvheim 2015; Fjærvoll 2015; Vollebæk 2015). Dette betydde — i så fall — at de norske flyene fritt kunne disponeres og anvendes av NATO innenfor operasjonens felles ROE, på lik linje med andre lands bidrag. Videre har det i så fall ikke foreligget noen særnorske begrensninger for de norske pilotene når det gjaldt å anvende makt. Ved første øyekast peker uttalelsene i retning av at det norske styrkebidraget *ikke* var underlagt særskilte norske caveats. Men til tross for at det har vært krevende å framskaffe tilstrekkelig informasjon om det norske F-16-bidraget til OAF generelt, og om bidragets graderte ROE spesielt, er det andre forhold som bidrar til å korrigere fortellingen om et uforbeholdent (caveats-fritt) norsk F-16-bidrag til operasjonen i Kosovo.

Det første forholdet er mer indirekte og handler om i hvilken grad Norge viste vilje til å imøtekomme NATOs behov. Norske myndigheter valgte å sende de eldre F-16-OCU-flyene fremfor de militært fleksible og moderne F-16-MLU-flyene; de oppgraderte flyene ble værende i Norge. Flere kilder hevder at de norske MLU-flyene ikke var operative på dette tidspunktet, herunder at pilotene ikke var kampklare på denne modellen (Hannestad 2015; Kampenes 2008, s. 153; Forsvarsforum 2004). Imidlertid deltok Nederland aktivt i operasjonen med sine F-16-MLU-fly (Lambeth 2001, s. 168 – 169), som de fikk oppgradert i 1998 — i likhet med Norge. En av de norske pilotene som fløy i OAF, uttalte i ettertid: «Jeg ville heller brukt et MLU-fly over Kosovo etter bare én treningstur her hjemme enn å fly gamle F-16» (Forsvarsforum 2004). Dette ville naturligvis ha vært en utfordring for Luftforsvaret å få til, men uten å ha funnet konkret belegg for en mistanke om at de nyeste norske kampflyene egentlig var klare, kan vi likevel fastslå at norske myndigheter ikke var villige til å strekke seg like langt som sine nederlandske kolleger.

Ifølge daværende forsvarsminister Dag Jostein Fjærvoll²² fulgte norske politiske myndigheter Forsvarets tilråding om hvilken kapasitet Norge burde stille med (Fjærvoll 2015). Dermed kan det ikke hevdes at valget av gamle fly var en *direkte* politisk begrensning på det norske bidraget til Kosovo i 1999. Årsaken til at poenget likevel er relevant for norsk ROE-policy, er at det fikk

²² Forsvarsminister Dag Jostein Fjærvoll ble erstattet av Eldbjørg Løwer 15. mars, ni dager før OAF ble iverksatt (Regjeringen 1999b).

følgevirksomheter for hvilke typer oppdrag det norske bidraget kunne utføre i OAF. Dette skal utdypes senere.

Det andre forholdet som peker i retning av en restriktiv norsk ROE-policy er at de eldre F-16-flyene som ble avgitt til OAF, ble begrenset fra å delta i forhåndsplanlagte nattoperasjoner (Karlsvik 2008, s. 16). Dette skyldtes at den eldre flytypen hadde en begrenset nattflyvningskapasitet (ibid.), noe som reduserte mulighetene til å identifisere mål i mørke²³ (Stortinget 1999a). Dette kan sies å ha vært en nasjonsspesifikk reservasjon av teknisk art, begrunnet i «risiko- og sikkerhetshensyn» – en begrensning man ville ha unngått dersom de nye MLU-flyene hadde blitt sendt. Forsvarsminister Fjærvoll uttalte for øvrig at «vi er trent på nattoperasjoner» (ibid.), men at de eldre flyene teknisk sett ikke oppfylte «de sikkerhetsregler og kriterier som normalt gjelder i en fredsoperasjon» [sic].

For det tredje ble det norske NATO-bidraget begrenset til utelukkende å operere i en luft-til-luft-rolle. Norske myndigheter sendte etter eget utsagn flyene for å drive «eskortetjenester og følgeoppdrag» (ibid.). Dette var den rollen de norske F-16 var tiltenkt da de ble satt på NATO-beredskap i 1993. Luft-til-luft-rollen var hva norske piloter primært hadde trent på siden den kalde krigen, og det var dette den eldre F-16 OCU-modellen teknisk sett var best egnet til, nå når presisjonsvåpnenes tid var kommet. Etter hvert som luftkampanjen trakk ut, ønsket NATO imidlertid at flere fly skulle bidra i bombekampanjen mot regimet i Beograd, selv med «dumme bomber»²⁴. NATO anmodet flere ganger Norge (og de andre deltakernasjonene) om å utvide sitt bidrags rolle underveis, slik at det også kunne benyttes mot bakkemål (Karlsvik 2015). Ifølge en norsk offiser kom forespørslene gjentatte ganger fra operativt hold i NATO, formidlet via norske liaisonoffiserer i NATOs luftoperative kommandosentral, hvorpå de ble avslått av norske myndigheter – noe som ble begrunnet med det mandatet flybidraget var gitt ved utsendelsen (ibid.). Dette gir grunn til mistanke om at norske beslutningstakere reserverte

²³ Eldre norske F-16 hadde ikke utstyr til å identifisere mål ut over visuell identifisering med egne øyne, og dette var ikke kompatibelt med operasjonens felles ROE (Karlsvik 2008, s. 17). Samtidig må det bemerkes at rundt 1/3 av alle norske *sorties* delvis ble utført som mørkeflyvning på vei til eller fra operasjonsområdet (ibid., s. 16).

²⁴ Sitat general Short på CAOCs SNR-møte: «Could anyone bring in more bombs? Even Mk 82s?» (Karlsvik 2015). (Mk 82 er en standard «dum» 250 kilos bombe.)

bidraget mot å delta i den mer offensive og politisk synlige bombekampanjen mot bakkemål i Kosovo og Serbia.

At denne reservasjonen var en *de facto* caveat, underbygges ved at norske myndigheter heller ikke valgte å ettersende de nyeste og MLU-oppgraderte flyene, som var bedre egnet for bakkemål, selv om operasjonen pågikk i nesten tre måneder. Det har ikke vært mulig å finne den offisielle begrunnelsen for at norske myndigheter avsto de gjentatte anmodningene fra NATO. En av offiserene som var involvert i prosessen, sier at «Norge både før og under operasjonen var helt klare på at vi kun stiller med luft-til-luft-kapasitet», og videre at «begrunnelsen for å avslå hovedsakelig var politisk» (ibid.). På den ene siden er det flere kilder som hevder at de eldre norske kampflyene som ble sendt, ikke hadde evne til å drive med bombing av bakkemål, ettersom norske piloter med F-16-OCU verken hadde kapasitet eller trening for dette (Hannestad 2015; Henriksen 2014, s. 182). På den andre siden er det flere tidligere kampflypiloter som hevder at de eldre flyene faktisk hadde en begrenset og «umoden» – men likevel eksisterende – kapasitet til å fylle en luft-til-bakke-rolle, i hvert fall gitt et knippe operative forutsetninger: a) Ikke nattoperasjoner, b) ikke presisjonsstyrte bomber, og c) pent vær (Karlsvik 2015, Nergård 2015). Bruk av eldre fly ville imidlertid innebære økt risiko for feilbombing og for at egne fly ble skutt ned.

Det kan stilles spørsmålstegn ved om denne reservasjonen utelukkende var basert på manglende norsk militær evne. Det er ikke uvanlig at politisk motiverte caveats forsøkes fordekt som tekniske begrensninger, idet dette framstår som mer legitimt. All den tid sentrale beslutningstakere hevder at Norge ikke påla F-16-flyene caveats overhodet, er det ikke mulig å slutte med sikkerhet hvorvidt en eventuell politisk reservasjon skyldtes frykten for feilbombing, økt risiko for egne fly, eller generell forsiktighet med hensyn til å involvere Norge i de militære opptrappingsprosessene mot Beograd. Selv om den militære evnen faktisk var begrenset, er det likevel skjellig grunn til å tro at avslaget *også* var politisk motivert, skjønt det er vanskelig å fastslå hvilken av de to faktorene som var viktigst. Uansett er det *noe* empirisk belegg for å hevde at norske myndigheter reserverte seg mot at bidraget kunne bli brukt til luft-til-bakke-operasjoner i OAF.

Det fjerde og siste relevante forholdet er at norske myndigheter sendte liaisonoffiserer til luftoperasjonens hovedkvarter for å kunne reservere det

norske kampflybidraget mot enkeltoppdrag som det var tildelt av NATO. Disse offiserene var Red Card Holders, som på norske myndigheters vegne skulle ivareta nasjonal kontroll etter at flyene var avgitt til NATOs kommando. Offiserene hadde myndighet til å nedlegge veto hvis oppdragene ble vurdert til å være utenfor rammene i det norske bidragets ROE (eventuelt på bakgrunn av andre instruksjoner fra norske myndigheter). Under OAF var de norske liaisonoffiserene plassert i NATOs luftoperative kommandosentral (CAOC) i Vicenza i Italia (Karlsvik 2015).

Det er ikke funnet empirisk belegg som tyder på at norske Red Card Holders faktisk brukte sin vetorett mot noen av oppdragene som de norske flyene var tildelt. Det kan selvsagt være at oppdragene var betinget av hvilken rolle de var tiltenkt, og at de tre ovenstående forholdene hindret at de norske flyverne ble tildelt politisk sensitive oppdrag. Men selv om de norske RCH ikke brukte vetomyndigheten sin, var det de som formidlet norske myndigheters avslag på anmodningene om å delta i luft-til-bakke-operasjonene. Dermed kan vi si at norske RCH ble en slags institusjonalisering av uformelle norske caveats.

Ovennevnte begrensninger gjorde at det norske bidraget i OAF ikke ble brukt til den oppgaven det var tiltenkt av norske myndigheter — «eskortetjenester og følgeoppdrag». Flyene utførte hovedsakelig defensiv luftpatruljering. Dette skyldtes primært at NATO gjennomførte de fleste angrep som krevde eskorteoppdrag etter mørkets frembrudd (Karlsvik 2008, s. 17), blant annet fordi NATO disponerte mer egnede fly, slik som den nederlandske F-16-MLU-modellen (Global Security 1999). Videre ble de norske flyene ikke benyttet til det NATO etter hvert ønsket at de skulle gjøre, nemlig å engasjere bakkemål, ettersom norske myndigheter reserverte seg mot å i det hele tatt bli tildelt denne type oppdrag. Dette bidrar trolig også til å forklare hvorfor norske RCH-offiserer ikke trengte å benytte sin vetomyndighet.

Den norske deltakelsen i OAF ble begrenset både ved valg av flytype, valg av rolle, samt av caveats — begrunnet i både tekniske og politiske årsaker. Reservasjonene var (med årsakene i parentes):

- a) Ingen deltakelse i nattoperasjoner (teknisk, men en konsekvens av flytypevalg)
- b) Ingen angrep på bakkemål (kombinasjon av teknisk og politisk)
- c) Mulighet til å avstå fra enkelte oppdrag (politisk)

Vi kan med godt belegg fastslå at det norske bidraget i Operasjon Allied Force ble pålagt caveats, slik det er definert i denne studien: *En politisk motivert reservasjon – formell eller uformell – som innskrenker et militært bidrags bruksområder eller anvendbarhet i forhold til en koalisjons felles ROE*. Fordi bombing av bakkemål var kjernen i luftkampanjen, må de norske caveats kunne kategoriseres som *betydelige*, spesielt fordi OAF var en operasjon som hadde svært restriktive ROE i utgangspunktet. At dette ikke gjenspeiles i sentrale politiske beslutningstakers uttalelser, kan skyldes legitime sekretessehensyn. Det kan også skyldes en formalistisk og mer begrenset forståelse av hva caveats betyr, eller det kan bunne i mangelfull innsikt i hva Luftforsvaret hadde av kapasiteter.

Er det så mulig å identifisere motivene bak den norske ROE-policyen i case Kosovo, sett i lys av de tre valgte hypotesene ($H_1 - H_3$)?

Allianseperspektivet

Ble det norske F-16-bidraget i Kosovo pålagt caveats for å hindre at Norge skulle delta aktivt i bombekampanjen mot Beograd-regimet, for med dette å redusere politiske kostnader i en operasjon som Norge egentlig ikke ønsket å delta i militært (H_1)? Var den norske uviljen mot å delta i bombing av bakkemål forankret i frykt for å bli sittende fast (*entrapment*) i det Glenn Snyder kaller alliansedilemmaet?

Det var ingen selvfølge at NATO skulle bli den dominerende aktøren i Kosovo-krigen. Andre internasjonale kandidater kunne ha vært FN, OSSE eller EU. FN hadde imidlertid blitt kraftig desavuert i mange leire etter de smertelige erfaringene tidligere på Balkan og i Afrika (Eide 2000, s. 38). EU manglet den nødvendige militære kapasiteten, og medlemslandene var preget av forskjellige syn på konflikten. OSSE hadde på sin side store problemer med å identifisere sin rolle i Jugoslavia (ibid.). NATO hadde derimot siden tidlig på 90-tallet gradvis påtatt seg et økende ansvar for å få slutt på konfliktene på Balkan og styrke den regionale stabiliteten. Da Milošević-regimet ikke føyde

seg etter kravene fra NATO og omverdenen i Kosovo, ble NATOs troverdighet satt på prøve.

Sett fra Brussel og Washington var Norges geostrategiske plassering svekket etter Sovjetunionens fall. Russland forsvant ikke selv om trusselen fra øst var redusert, men NATOs sikkerhetsgaranti vis-à-vis Norge kunne altså ikke lenger tas for gitt. Frykten for marginalisering (*abandonment*) var reell, og den rådende oppfatningen blant norske beslutningstakere var at Norge trengte å styrke sin relevans for NATO. Det ble avgjørende for norske myndigheter å vise at Norge ikke var en gratispassasjer i det «nye NATO». To viktige realpolitiske motiver for Norges deltakelse i OAF – i tillegg til den åpenbare idealistiske og humanitære faktoren – var for det første å demonstrere Norges forpliktelse til allianse samarbeidet, for det andre å unngå at NATOs rolle som bærebjelken for europeisk sikkerhet ble svekket (Børresen et al. 2004, s. 223; FD 2001).

I en tale etter Operasjon Allied Force forklarte forsvarsminister Eldbjørg Løwer den sikkerhetspolitiske nytteeffekten av det norske bidraget som følger:

... norsk deltakelse i internasjonale operasjoner (...) bygger på den erkjennelse at Forsvarets deltagelse i internasjonal krisehåndtering har en betydelig «inntektsside». En krone investert for dette formål kan gi mer sikkerhetspolitisk, forsvarspolitisk og militær effekt enn investeringer for mange andre formål innenfor forsvarssektoren (Løwer 1999).

Det kan se ut til at politikernes fornemmelse av «systemtvang»²⁵ ble forsterket av tanken om at deltakelse i OAF ville øke sannsynligheten for at Norge selv ville få hjelp i en nødssituasjon (Børresen et al. 2004, s. 234). Selv om den norske offisielle legitimeringsretorikken i høy grad ble dominert av verdibaserte argumenter (Fermann og Hermansson 2013, s. 342 – 344), framgår det tydelig at alliansehensynet var et viktig motiv for beslutningen

²⁵ Begrepet systemtvang er her myntet på krefter i Norges globale omgivelser (alliansen) som norske politikere ikke kan (eventuelt tør) å gjøre så mye med.

om å sende et norsk militært bidrag til Kosovo. Men hvorfor ble da det norske engasjementet begrenset av politisk motiverte caveats?

NATOs krig mot Jugoslavia var kontroversiell både før, under og etter intervensjonen. Det forelå ikke noe klart mandat fra FNs sikkerhetsråd – selv om norske myndigheter og andre NATO-allierte konsekvent hevdet at luftkampanjen ikke var et brudd på folkeretten (FD 2001). I tillegg var det uenighet blant de NATO-allierte både om det konstruktive i å gå til krig, nødvendigheten av et FN-mandat, valg av bombemål, og hvordan maktbruk var egnet til å beskytte sivile (Eide 2000, s. 40; Høiback 2009, s. 34; Pharo 2000, s. 8; Vick et al. s. 21). Uenigheten var så stor at det i ettertid har blitt hevdet at operasjonen burde vært kalt «Forced Allies» fremfor «Allied Force» (Martin og Brawley 2001). Dette kommer også klart til uttrykk i operasjonens felles ROE, som var restriktive – en lav minste fellesnevner i en sikkerhetsorganisasjon basert på konsensusstyring (Roberts 1999, s. 119).

Operasjon Allied Force var også problematisk sett fra et norsk fredsperspektiv. Etter den kalde krigen gjorde norske diplomater og andre embetspersoner en betydelig innsats med mekling i ulike fredsprosesser rundt om i verden (Leira 2007). Norge ønsket å markedsføre seg som en fredsnasjon, som en sterk forkjemper for et aktivt FN og en folkerettslig verdensorden. Det å delta aktivt i NATOs krig på Balkan *uten* et FN-mandat kunne rokke ved Norges image og integritet og medføre store utenrikspolitiske kostnader. Videre var Serbia sterkt knyttet til Russland, og Norge hadde i utgangspunktet et varmt bilateralt forhold til landet på grunn av de mange serbiske krigsfangene i Norge under andre verdenskrig. På toppen av det hele forsøkte Norge å opptre som en forhandler mellom partene i konflikten gjennom formannskapet i OSSE. Alt dette var nasjonale hensyn som måtte faktorerer inn i det norske alliansedilemmaet.

Når man bortser fra idealistiske motiver knyttet til den humanitære situasjonen, hadde ikke Norge primære nasjonale interesser i å intervenere i Kosovo. Den utløsende faktoren var Norges avhengighetsforhold til NATO. Redselen for å bli marginalisert (*abandoned*) gjorde at det framsto som svært vanskelig å la være å delta i NATO-operasjonen. I praksis kunne politikerne bare diskutere *hvordan* Norge skulle delta.

Dersom Norge skulle delta i selve bombekampanjen mot regimet i Beograd, ville det være langt mer kontroversielt enn bare å støtte operasjonen. Det ville medføre fare for tap av egne fly og piloter, samt risiko for feilbombing med utilsiktet skade på sivile. Det siste skjedde flere ganger i løpet av operasjonen, med bombing av den kinesiske ambassaden i Beograd som en av de mest kjente episodene (Aftenposten 1999b; Aftenposten 1999c). Dersom norske fly skulle delta i bombing av bakkemål, ville dette gi Norge en offensiv rolle i en krig som norske myndigheter i utgangspunktet ikke hadde særlige nasjonale interesser i. Og dette ville dessuten bli utført med en «umoden» kapasitet basert på «dumme» bomber — noe som ytterligere forsterket risikoen for feilbombing. Når norske myndigheter avslo NATOs gjentatte forespørsler om å aksle luft-til-bakke-rollen, er det altså rimelig å anta at dette skyldtes frykt for at nasjonale interesser ville bli skadelidende (*entrapment*).

Den 27. april 1999 orienterte daværende utenriksminister Knut Vollebæk Stortinget om situasjonen i Kosovo. Han uttalte at «luftoperasjonene forventes å bli intensivert ytterligere i tiden fremover (...) dels ved større fleksibilitet i målutvelgelsen innenfor de kategorier og politiske rammer som NATOs råd har definert» (Stortinget 1999b, s. 2903). Vollebæk unnlot å nevne at denne fleksibiliteten ikke gjaldt det norske bidraget. Ved å reservere seg mot luft-til-bakke-oppgaver kunne norske utenrikspolitiske beslutningstakere avgrense deltakelsen i operasjonen til den militært og politisk mindre risikable luft-til-luft-rollen, selv om dette i ettertid medførte kritikk fra NATO (Eide 2012, s. 16; Løwer 2000). Norges deltakelse skulle hindre *abandonment*, og særskilte nasjonale reservasjoner skulle sikre at pendelen ikke slo for langt mot *entrapment*. Gjennom å bruke *de facto* caveats kunne Norge dermed optimalisere to vanskelige og motstridende hensyn — krav om alliansesolidaritet og skjerming av nasjonale interesser.

De empiriske funnene og rekonstruerte fortolkningene som her er framlagt, gir støtte for å hevde at hypotese H₁ er styrket i møtet med studiens første case: *Det norske F-16-bidraget i OAF ble pålagt caveats fordi norske myndigheter ønsket å begrense involvering og redusere politiske kostnader i Kosovo-krigen.* Dette utelukker imidlertid ikke at også andre forhold kan ha påvirket den norske caveats-politikken i OAF.

Innenrikspolitisk perspektiv

Kan avgjørelsen om å avgi det norske F-16-bidraget til NATO i Kosovo med caveats ha vært motivert av et innenrikspolitisk behov for å ivareta forskjellige interesser i den norske regjeringen (H₂)?

Under Kosovo-krigen var det Bondevik I-regjeringen som satt ved makten. Det var en mindretallsregjering med et svakt parlamentarisk grunnlag utgått fra sentrumspartiene KrF, Sp og Venstre. Med Andrew Moravcsiks samfunnsperspektiv har altså ulike samfunnsgrupper i det norske politiske sentrumssjiktet påvirket beslutningen *om* og *hvordan* delta i NATOs militæroperasjon mot Jugoslavia. Kan det tenkes at det norske F-16-bidraget ble pålagt caveats også for å balansere ulike preferanser blant de tre politiske partiene i regjeringen?

Det dominerende partiet i regjeringen var Kristelig Folkeparti. Grunnleggende menneskerettigheter har alltid stått sentralt i KrFs program (KrF 2015). I 1997 hadde partiet gått til valg på at Norge skulle «delta aktivt i FNs fredsbevarende arbeid» og jobbe for å styrke NATOs rolle som fredsbevarende forsvarsorganisasjon i Europa (KrF 1997). I tillegg ønsket partiet at menneskerettigheter skulle være en integrert del av Norges sikkerhetspolitikk, og man presiserte at Norge måtte «beskytte minoriteter mot overgrep i det tidligere Jugoslavia» (ibid.).

Senterpartiets utenrikspolitiske preferanser har tradisjonelt vært sektorspesifikke. De har særlig vært rettet mot EU-spørsmålet og mot et «hjemlig fokus» i sikkerhetspolitikken (Sp 2005). I valgprogrammet for 1997 sto partiet fast på prinsippet om at NATO ikke skulle operere *out-of-area* (Sp 1997). Partiets sikkerhetspolitiske fokus var det nasjonale invasjonforsvaret og NATOs rolle i forsvaret av Norge. Samtidig mente partiet at Norge burde spille en viktig rolle i FNs tradisjonelle fredsoperasjoner (ibid.).

Det sosialliberale Venstre var det minste av regjeringspartiene. Partiet var fast i troen på at Norges trygghet var knyttet til NATO-medlemskapet (Venstre 1997), men satte også klare rammer for militære intervensjoner. Selv om FN ved hjelp av våpenmakt kunne gå inn i konfliktområder for å beskytte sivilbefolkningen mot overgrep, måtte Norge aldri delta i konflikter uten å ha fått et klart mandat av FN (ibid.).

Det framgår av partiprogrammene at KrF i utgangspunktet var mer åpent for å benytte Forsvaret utenfor NATOs territorium enn de to andre partiene, spesielt hvis det sto om humanitære hensyn eller menneskerettigheter. KrF hadde heller ikke noe krav til eksplisitt FN-mandat for slike operasjoner, i motsetning til Sp og Venstre.

Da konflikten i Kosovo tilspisset seg utover i 1998, besluttet Bondevik I-regjeringen den 9. oktober at Norge sluttet seg til eventuelle vedtak i NATO om å gjennomføre militære operasjoner i Kosovo, og at man ville stille «relevante» styrker til rådighet (Vollebæk 1999). Stortinget ga sin tilslutning til regjeringens avgjørelse etter flere konsultasjonsrunder i den utvidete utenrikskomité (DUUK) (Aftenposten 1999d; Vollebæk 2015). Regjeringen fikk dermed bred politisk oppslutning om å iverksette Norges deltakelse i en eventuell militær NATO-operasjon (FD 2001).

Da Operasjon Allied Force ble igangsatt 24. mars 1999, var Norge i realiteten i krig. Dette vakte mye ubehag hos politiske myndigheter, ikke minst på grunn av det manglende FN-mandatet (Henriksen 2007, s. 135). Regjeringen hadde et sterkt behov for å understreke at dette var en «begrenset militær aksjon», og ikke «krig»²⁶ (Dagbladet 1999c). Regjeringen argumenterte videre for at intervensjonen hadde tilstrekkelig hjemmel i folkeretten på bakgrunn av en «helhetsvurdering» (Bondevik 1999a; Stensønes 1998). Det var likevel åpenbart at det hadde skjedd et markant politisk mentalitetsskifte siden tidlig på 1990-tallet. Da hadde alle mellompartiene vært kritiske til out-of-area-operasjoner, og kravet om FN-mandat hadde vært kategorisk.

Norges medvirkning i OAF hadde et overveldende politisk flertall i ryggen (Dagbladet 1999b; Bondevik 1999a). Avgjørelsen førte heller ikke til noen avgjørende innenrikspolitisk strid. Samtidig var det stortingsrepresentanter som mente at deltakelsen var problematisk — både fra SV og fra regjeringspartiet Sp (Aftenposten 1999e; Bruun-Lie 2004). Johan J. Jakobsen hevdet at selv om Senterpartiet støttet regjeringen, var dette en problemstilling som «på en dramatisk måte aktualiserer de framtidige drøftelsene om NATOs strategiske konsept» (Dagbladet 1999b). To uker ut i bombekampanjen gikk to av hans partikolleger på Stortinget lenger og sa rett ut at «det er feil av NATO å bombe Serbia» (VG 1999a). Også daværende statssekretær og nestleder i Sp, Åslaug

²⁶I 2003 uttalte Kjell Magne Bondevik at «dette var en krig» (Dagbladet 1999d).

Haga, uttrykte sin skepsis til NATOs valg av bombemål (Aftenposten 1999f). Kan slike innsigelser i det offentlige politiske ordskiftet ha bidratt til at myndighetene avviste NATOs forespørsler om å utvide det norske oppdraget til også å inkludere luft-til-bakke-operasjoner?

Det var KrF med støtte fra Venstre som fastslo at Norges deltakelse i Kosovo-krigen ikke bare var forenlig med, men dessuten var et positivt bidrag til Norges øvrige arbeid for fred (Stortinget 1999c; Stortinget 1999d). Statsminister Kjell Magne Bondevik (KrF) uttalte noen dager før operasjonen at Norge aktivt måtte støtte og styrke NATOs rolle i krisehåndtering:

Norge har alltid vært en stor bidragsyter i fredsbevarende innsats. (...) De siste årene har vi videreført dette engasjementet i NATO-ledede operasjoner på Balkan. Det henger sammen med at FN har gitt regionale organisasjoner et økende ansvar for de krevende fredsoperasjoner vi har sett på 1990-tallet. NATO har unike politiske og militære forutsetninger for dette. (...) I Kosovo kan NATO om kort tid stå overfor nye fredsoppdrag (Bondevik 1999a).

NATOs operasjon i Kosovo ble her innleiret i den norske idealpolitiske tradisjonen om å «skape fred». Både statsminister Bondevik og utenriksminister Vollebæk fremmet denne linjen (Bruun-Lie 2004, s. 94 – 96). Også KrFs partileder Valgerd Svarstad Haugland forsvarte NATO-bombingen mot serbiske mål utad (Aftenposten 1999g), men skal visstnok under et av de lukkede møtene i den utvidete utenrikskomité ha gitt uttrykk for at «eg likar ikkje bomber» (VG 1999b). Det fantes også andre tegn på at deler av Bondevik I-regjeringen var politisk ubekvemme med situasjonen. Håndteringen av OAF-prosessen ble kjennetegnet av mangel på synlig politisk lederskap, både vis-à-vis offentligheten og det militære styrkebidraget (Børresen et al. 2004, s. 221). Et illustrerende eksempel var at norske politikere ikke besøkte soldatene i operasjonsområdet før stridighetene var over.

På bakgrunn av disse observasjonene kan vi tolke situasjonen dit hen at elementer i Sp motvillig støttet regjeringens beslutning om å delta i en out-of-area-operasjon, konkret bombekampanjen mot Serbia. Dette

kan sannsynligvis forklares ut fra Senterpartiets tradisjonelle og mer territorialsentrerte sikkerhetspolitiske syn. Dagen etter at operasjonen ble igangsatt, sa Sp-representanten John Dale til Stortinget om partiets prinsipielle syn: «Me ynskjer ikkje at NATO skal utvikla seg til å verta ein global aktør. NATOs geografiske ansvarsområde skal ikkje omfatta meir enn medlemsstatane sitt territorium» (Stortinget 1999c). Det er ikke funnet empiriske data som tilsier at motstanden i Sp var unison — trolig var det snakk om motstand fra enkeltrepresentanter (Dag og Tid 1999).

KrF kunne i utgangspunktet framstå som mer åpent for å benytte militærmakt i «fredsarbeid» utenfor traktatområdet. Partiet hadde et vidt sikkerhetsbegrep som inkluderte «menneskerettigheter». Det å unngå et «nytt Srebrenica» var en av KrFs utenrikspolitiske hjertesaker. Samtidig er det vanskelig å tro at det menneskerettighetssentrerte KrF (med en tidligere prest som statsminister) ivret for å la en «umoden» norsk luft-til-bakke-kapasitet bli brukt mot bakkemål. At KrF — sammen med de to andre regjeringspartiene — var svært skeptisk til norsk deltakelse i en mulig bakkeinvasjon viser at partiet på ingen måte gikk inn for en betingelsesløs norsk deltakelse (Stortinget 1999d). Partilederen trakk heller fram den diplomatiske innsatsen til utenriksminister Vollebæk «som det beste vi kan bidra med i denne vanskelige konflikten» (Svarstad Haugland, sitert i Dagbladet 1999e).

Disse funnene viser at det var fraksjoner i de to største regjeringspartiene (KrF og Sp) som hadde sprikende syn på Norges deltakelse i OAF. Det har ikke vært mulig å spore hvor i det politiske hierarkiet de norske avslagene om å delta i luft-til-bakke-operasjonene kom fra, eller hvem som var toneangivende i avgjørelsen. Det er overveiende sannsynlig at spørsmålet ble behandlet «på kammerset». Det er likevel tvilsomt om noen av regjeringspartiene ønsket at Norge skulle delta aktivt i selve bombekampanjen. Denne antakelsen støttes av sentralt plasserte kilder i Luftforsvaret²⁷, som hevder at Bondevik-regjeringen hadde vist lite politisk vilje til å understøtte en opprustning av kampflyene slik at de kunne angripe bakkemål. Denne caveat-en ser dermed ikke ut til å ha vært et internt kompromiss i regjeringen, men snarere en reservasjon fra en omforent sentrumsregjering. All den stund de hadde lagt reservasjoner på et beskjedent luft-til-luft-bidrag, kunne Bondevik I-regjeringens «fredsduer»

²⁷ Denne kilden ønsker ikke å stå fram med navn.

medvirke i en humanitær intervensjon uten å delta *for* offensivt, og heller framheve den norske diplomatiske linjen gjennom OSSE.

Det er svakt belegg for å hevde at de norske F-16-flyene ble sendt til Kosovo med caveats for å balansere ulike preferanser innad i Bondevik I-regjeringen. Dermed må vi *forkaste* hypotese H_2 i case nummer 1: Det norske F-16-bidraget ble neppe pålagt caveats for å balansere ulike interesser innad i Bondevik I-regjeringen. Ut over dette gir kildene grunnlag for å anta at den utenrikspolitiske konsensus om et caveats-begrenset norsk styrkebidrag i Kosovo strakk seg langt inn i den politiske opposisjonen på Stortinget. Norsk utenrikspolitikk var i det store og hele fortsatt et felt preget av tverrpolitisk enighet.

Men selv om norske politikere stort sett var enige, og den innenrikspolitiske arenaen dermed ikke kan bidra med ytterligere forklaringskraft — kan det være mulig å tenke seg at reservasjonene var et kontrolltiltak over dem som skulle *implementere* de politiske intensjonene? Dette skal vi undersøke i neste avsnitt.

Byråkratisk perspektiv

Kan beslutningen om å hindre norske fly i å delta aktivt i bombekampanjen over Kosovo også ha vært påvirket av at regjeringen ønsket å ha streng politisk kontroll med de fagmilitære under operasjonen (H_3)?

Myndighetenes primære fokus er å nå politiske mål. Når det gjelder planlegging og gjennomføring av utenlandsoperasjoner, vil politikere og byråkrater være helt prisgitt de fagmilitære — som på sin side ønsker størst mulig operativ handlefrihet. Som vist i teorikapitlet kan dette føre til en inter-institusjonell dragkamp (byråkratisk rivalisering), både i planleggingsfasen og iverksettingen av det politiske mandatet.

Det norske F-16-bidraget til OAF bar preg av at det var første gang det norske styringsverket, Forsvaret og Luftforsvaret deltok i krig siden 1945. Tidligere

forsvarssjef Sigurd Frisvold²⁸ har flere ganger understreket hvor uforberedt både Forsvaret og det politiske miljøet var på internasjonal krisehåndtering av denne art (Henriksen 2014, s. 182). I forkant av operasjonen var det ikke militære og sikkerhetspolitiske spørsmål som sto øverst på den byråkratiske dagsordenen, men heller observatøroppgaver, diplomati og den prestisjefylte mekleropp-gaven i OSSE (Aftenposten 1999d). UD, som var ansvarlig for den norske policyen, var uenig i FDs syn på de alternative militære opsjonene for Kosovo-krisen, ettersom FD ønsket å være mer proaktivt i den militære planleggingen enn UD (FD 2001).

Forsvarets lederstruktur anno 1999 var basert på et skarpt skille mellom politisk ledelse i FD på den ene siden og de fagmilitære i Forsvarets Overkommando (FO) på den andre. Denne strukturen var først og fremst tilpasset den kalde krigen. Krisen i Kosovo synliggjorde uklarheter i ansvarsforholdet mellom politiske myndigheter og de fagmilitære (Børresen et al. 2004, s. 222; FD 2001). De norske fagmilitære sto i stor grad utenfor de politiske prosessene i forkant av operasjonen (Aftenposten 1999d).

Allerede før operasjonen ble igangsatt, var det åpenbar uenighet mellom de fagmilitære og politiske beslutningstakerne. Avtroppende forsvarssjef Arne Solli var uttalt lunken til norsk militær deltakelse i krigen i Jugoslavia (Aftenposten 1999h). Sjefen for presse- og informasjonsavdelingen i FO, Erik Ianke, sa rett ut at «Forsvaret er skeptisk til den norske deltakelsen», og pekte på at det ikke forelå en klar strategi (Dagbladet 1999f). Det pågikk også en omfattende debatt innad i Forsvaret og det norske forsvarsmiljøet (Aftenposten 1999d; Aftenposten 1999i). Forestillingen om at Forsvaret kun skulle brukes til forsvar av Norge og NATOs territorium sto fortsatt sterkt blant mange norske offiserer (Børresen et al. 2004, s. 201). På denne bakgrunn er det tvilsomt om de fagmilitære var spesielt framoverlente når det gjaldt spørsmål om det norske bidragets rolle i luftkampanjen.

Fra et militæroperativt synspunkt var det problematisk at F-16-bidraget var organisert med tanke på NATOs artikkel 5-opppdrag²⁹. Norske styrker var ganske enkelt ikke forberedt på «kriseoperasjoner» utenfor traktatområdet

²⁸ Sigurd Frisvold overtok som forsvarssjef etter Arne Solli i mars 1999, samtidig som OAF ble igangsatt.

²⁹ Artikkel 5 fastslår at et angrep på et medlemsland skal anses som et angrep på hele alliansen (NATO 1949).

(Børresen et al. 2004, s. 223). Situasjonen ble ikke bedre av at OAF ble iverksatt i sluttfasen av Luftforsvarets prosess med MLU-oppgraderingen av de norske F-16-flyene, slik at Norge ikke var fullt operativt på de kapasiteter (luft-til-bakke) som NATO etterspurte. Det kan se ut til at det norske bidraget ble sendt ut med «feil produkt» – uten relevant våpenplattform, utstyr og trening, og med for lite stridsteknisk fleksibilitet (Arntzen 2000, s. 83; Henriksen 2014, s. 182).

Den norske deltakelsen i OAF aktualiserte spørsmålet om politisk detaljstyring, eller *micromanagement*, om man vil, over de fagmilitære. To år etter operasjonen skrev Forsvarsdepartementet i sin rapport om Kosovo-konflikten at det var en stor utfordring «å finne den rette balanse mellom politisk styring og militær handlefrihet». Videre het det at «de militære myndigheter kan ikke alltid få aksept for tiltak som fra en rent militær synsvinkel er ønskelige» (FD 2001). Samtidig hevder flere som var involvert i det norske F-16-bidraget at det ikke ble politisk detaljstyrt på operasjonelt og taktisk nivå – det var heller en problemstilling på strategisk nivå i NATO (Hannestad 2015; Waade 2015). Det er dermed sannsynlig at FDs rapport påpeker utfordringer for NATO-operasjonen som helhet og ikke det norske bidraget spesielt.

Det har ikke vært mulig å finne belegg som tilsier at det forelå norske fagmilitære anbefalinger om at Norge burde delta i luft-til-bakke-rollen i Kosovo. Det empiriske materialet peker snarere i retning av at deler av Forsvarets ledelse var skeptiske til den norske deltakelsen i OAF overhodet. Det finnes heller ingen indisier som tilsier at det norske bidraget ble spesielt politisk detaljstyrt. Det er rimelig å anta at denne problemstillingen var mer aktuell for bidrag som drev luft-til-bakke-operasjoner, da valg av bombemål ofte ble tatt på høyeste politiske nivå i NATO. Med andre ord har vi ikke konkrete funn som indikerer at det norske styrkebidraget ble pålagt politiske restriksjoner på bekostning av norske militæroperative hensyn. Følgelig finner vi heller ingen empirisk støtte for hypotese H₃: «*Det norske F-16-bidraget til OAF ble pålagt caveats for å begrense de fagmilitæres autonomi med sikte på mer politisk kontroll.*» Denne hypotesen må følgelig forkastes i studiens første case.

Oppsummering

Norges deltakelse i OAF var en ny og vanskelig situasjon for norske myndigheter, både politisk og militært. Avgivelsen av eldre fly og påleggingen av caveats var et resultat av operative begrensninger, men også politiske hensyn. Behovet for å skjerme nasjonale interesser ser ut til å ha vært en viktig årsak til den defensive deltakelsen, hvor Norge avsto fra å delta i selve bombekampanjen. Selv om det var noe uenighet i regjeringen og mellom departementene, ser ikke dette ut til å ha vært utslagsgivende for omfang og type caveats. De norske restriksjonene var tilsynelatende heller ikke motivert av noe ønske om sterk politisk kontroll over de norske fagmilitære. Skal den eksterne faktorens relative betydning klargjøres, må det tas stilling til hvilken funksjon den antas å ha hatt i årsakskjeden som førte til påleggingen av caveats i OAF – som en *tilstrekkelig*, *medvirkende* eller *nødvendig* betingelse.

Som juniorpartner i alliansen og antatt «nettoimportør» av kollektiv sikkerhet var Norge redd for å bli marginalisert i «det nye NATO». Det å avstå fra deltakelse i OAF ble vanskelig for norske myndigheter. Spørsmålene knyttet til alliansens eksistensberettigelse i postsovjetisk tid forsterket presset om å delta ytterligere, men frykt for politiske kostnader og motstridende nasjonale interesser skapte et behov for å unngå full deltakelse. Behovet for å skjerme seg fra utenrikspolitiske kostnader (H_1) framstår dermed som en *nødvendig* betingelse for at de norske F-16-flyene i OAF ble pålagt de caveats som er funnet. Det bør likevel understrekes at de eldre norske kampflyenes teknologiske mangler må ha virket forsterkende for denne faktoren. Dersom flyene hadde gjennomført luft-til-bakke-oppdrag, ville det ha økt risikoen for politiske kostnader ytterligere.

Avgjørelsen om å sende gamle fremfor nye F-16-fly kan ha vært en kalkulert politisk handling for å unngå at Norge ble eksponert i fremste linje. I så fall kan dette ha blitt gjort for lettere å kunne skjule politiske caveats bak mer eller mindre reelle teknologiske begrensninger. Om dette stemmer, impliserer det i så fall at myndighetene begrenset den norske deltakelsen i OAF gjennom et samspill av to av elementene i virkemiddelkjeden (se s. 31). Bidraget var ikke skarpt, og det var nasjonale reservasjoner (caveats) på felles ROE.

Deployeringen til Kosovo bar likevel bud om to viktige endringer i norsk utenrikspolitikk. For det første hadde Forsvaret fått en ny rolle å spille. Det

skulle ikke lenger bare trygge norsk territorium, men også sikre orden og menneskerettigheter i utlandet (Knutsen 2006, s. 255). For det andre hadde norsk sikkerhetspolitisk diskurs faktisk blitt enda mer samstemt enn tidligere: Alle partiene på Stortinget støttet Norges bidrag i en out-of-area-operasjon – selv om det ikke hadde et FN-mandat.

Fra et militæroperativt perspektiv løste de norske kampflyene oppdragene de ble tildelt i OAF på en «utmerket måte» (Sandnes 2012, s. 115). Problemet var at Norge og Luftforsvaret manglet militær relevans i den postsovjetiske tidens endrede konflikttyper (Henriksen 2014, s. 182). Norge stilte ikke med den kapasiteten som var etterspurt, nemlig et kampfly som kunne fylle flere roller (Ødegaard 2014). Erfaringene fra Kosovo førte til et skifte av fokus i Luftforsvaret (Dyndal 2014) og ble en viktig katalysator for en omfattende omstilling i Forsvaret for øvrig (Eide 2012, s. 16).

Fra et allianseperspektiv hadde NATO endret seg fra å være en forsvarsallianse til å bli et kollektivt sikkerhetsfellesskap. Samtidig viste Kosovo-operasjonen at det var atskillige utfordringer ved å gjennomføre militære operasjoner basert på konsensusstyring. Hele foretakendet fikk skarp kritikk fra USAs utenriksminister Madeleine Albright, som erklærte: «You can't run a war by conference!» (Vollebæk 2015).

NATOs inngripen i Kosovo gjorde at norske beslutningstakere måtte ta stilling til i hvilken grad Norge skulle delta i operasjonen. Frykten for isolasjon la rammene for norske myndigheters utenrikspolitiske handlingsrom, og det å avstå fra deltakelse var ikke et alternativ. Bondevik I-regjeringens innenrikspolitiske handlingsrom var definert av sentrumpartiernes noenlunde sammenfallende utenrikspolitiske preferanser, hvor humanitære hensyn sto sterkt. Dette førte til at norske myndigheter valgte å sende sine eldre F-16-fly med *betydelige* restriksjoner. At det norske bidraget ikke ble satt i stand til å operere om natten eller fikk delta i bombingene av serbiske bakkemål, kan vanskelig forstås som annet enn at det norske bidraget var pålagt caveats.

Norges bidrag i OAF var defensivt innrettet, militært utdatert og med politisk motiverte caveats. Det later til at den politiske motviljen mot å la F-16-flyene delta i offensive operasjoner mot bakkemål var større enn de operative og tekniske begrensningene. Til syvende og sist er det en politisk beslutning å bestemme graden av risikovillighet for å svare på NATOs operasjonelle

behov. Hvorvidt de norske restriksjonene var sterkest begrunnet i frykten for feilbombing, tap av egne menneskeliv eller for at en proaktiv norsk militærinnsats skulle ødelegge for den norske fredsmeklerrollen på Balkan, er det vanskelig å trekke sikre slutninger om.

Det norske F-16-bidraget i OAF hadde begrenset militær evne og ble avgitt med en enda mindre politisk vilje til maktbruk. Dette skyldtes både teknologiske forhold og frykt for at nasjonale interesser skulle bli skadelidende. I ettertid er det hevdet at Norge på strategisk nivå i NATO sto i fremste rekke i bestrebelsene på å legge politiske begrensninger på utvelgelsen av bombemål i luftkampanjen, noe som i så fall trekker i samme retning (Børresen et al. 2004, s. 221).

Utenriksminister Vollebæk uttalte etter Kosovo-operasjonen at «NATO-landene (...) står i dag overfor et endret trusselbilde. Vi har ikke lenger en geografisk definert fiende» (Vollebæk 1999). Neste case skulle gi ministeren mye rett i det utsagnet.

Kapittel 4

Afghanistan, 2002/2003

De to passasjerflyene som traff World Trade Center 11. september 2001 er startpunktet både for studiens andre og tredje case. Sporene pekte mot al-Qaida og Afghanistan. Både USA og NATO anså angrepet som en krigshandling. Under 24 timer etter angrepet utløste NATO allianse samarbeidets artikkel 5 for første gang (NATO PA 2002). Terrorangrepet førte til at USA i oktober samme år iverksatte og ledet en «koalisjon av frivillige» i Afghanistan. USA ønsket ikke å «føre krig via en komité», slik som under Kosovo-konflikten (Knutsen 2012, s. 41; Saideman 2009, s. 3).

Målsettingen med *Operasjon Enduring Freedom* (OEF) var å nedkjempe al-Qaida og dets leder Osama bin Laden (Bush 2001a). Men «krigen mot terror» ble også rettet mot Taliban-regimet, som hadde latt al-Qaida operere uforstyrret. Afghanistan måtte ikke lenger få være en frihavn for terrorister. I de første månedene støttet amerikanske luft- og spesialstyrker den lokale Nordalliansen i å styrte det sittende regimet i Kabul. Luftkampanjen ble innledet med bombing av forhåndsutplukkede mål som ble knyttet til al-Qaida og Taliban, for deretter å støtte striden på bakken (O'Hanlon 2004, s. 272 – 273). Det var i sistnevnte fase at fly fra de andre nasjonene i koalisjonsstyrken bidro i OEF.

I desember 2001 hadde Taliban-regimet mistet kontrollen over landet. En ny midlertidig regjering, ledet av den vestlig-støttede Hamid Karzai, ble innsatt etter FN-konferansen i Bonn (Regjeringen 2012). På bakgrunn av Bonn-avtalen, Sikkerhetsrådets resolusjon 1368 og en forespørsel fra de nye afghanske myndighetene ble det vedtatt å sende en internasjonal

stabiliseringsstyrke til Afghanistan (FN 2001; NATO 2015c). *International Security Assistance Force* (ISAF) hadde som mandat å stabilisere situasjonen og støtte den nye regjeringen (NATO PA 2002). NATO-ledede styrker ble på vegne av FN utplassert i og omkring Kabul, og fra 2003 utover hele Afghanistan. Stabiliseringsoperasjonen ISAF ble dermed en parallell operasjon til den amerikanskledede antiterroroperasjonen OEF, som hadde som hovedmål å fortsette jakten på al-Qaida-nettverket i landet.

Norsk luftmakt i Operasjon Enduring Freedom

Norske myndigheter ved regjeringen Bondevik II ga sin støtte til USAs intervensjon i Afghanistan, en støtte som fikk bred enighet i Stortinget (St. prp. nr. 39, 2001 – 2002). Norge ble derfor tidlig trukket inn i både OEF- og ISAF-operasjonene. Den norske deltakelsen besto av to F-16-bidrag, ett bidrag til hver operasjon. Dette blir behandlet som to separate caser fordi OEF og ISAF var to ulike operasjonstyper. Bidragene det er snakk om ble avgitt til forskjellige aktører med fire års mellomrom, utsendt av hver sin regjering. I tillegg skal vi se at bidragene hadde forskjellige ROE og forskjellige mandater.

Ved årsskiftet 2001 – 2002 var de første norske soldatene på plass i Afghanistan. Sommeren 2002 etterkom regjeringen en formell anmodning fra USA om å stille med et kampflybidrag til OEF (ibid.). Seks norske F-16 skulle operere i en flernasjonal enhet sammen med danske og nederlandske F-16 fra flybasen Manas i Kirgisistan fra oktober 2002 til april 2003.

Siden 1999 var de norske flyene blitt modernisert. F-16 MLU-flyene var kampklare, og ifølge daværende Generalinspektør for Luftforsvaret, Stein Erik Nodeland, var de i «en helt annen teknologisk klasse» enn de som var blitt sendt til Kosovo: «Kall gjerne tiden etter Midlife Update en revolusjon» (Luftforsvaret 2006). De norske flyene var nå godt rustet til å operere om natten, samt å utføre luft-til-bakke-operasjoner med presisjonsstyrte våpen (Guldhav 2004, s. 9). Samtidig manglet Luftforsvaret fortsatt opplæring på denne typen oppdrag. I ettertid ble det sagt at personellet gikk «bortimot 100 prosent baklengs inn i nærstøtterollen i OEF» (Sandnes 2012, s. 177).

Det norske F-16-bidraget skulle ta ut mål på bakken, og om nødvendig komme bakkestyrker i koalisjonen til unnsetning (Stortinget 2003). Hovedoppgaven ble altså å gi nærstøtte (Close Air Support) for landstyrkene som deltok i OEF, og sekundært, ved eventuelt behov, gi støtte til stabiliseringsstyrken ISAF (Regjeringen 2002). Det første norske kampflybidraget til Afghanistan fløy 488 *sorties* på seks måneder. De brukte også våpen ved tre anledninger (til sammen åtte bomber) etter å ha blitt bedt om assistanse fra OEF-styrker på bakken (Stavanger Aftenblad 2003; NRK 2003a; Regjeringen 2003). Dette var første gang siden andre verdenskrig at norske fly slapp bomber i strid.

Norske caveats i OEF

Operasjon Enduring Freedom hadde relativt robuste felles ROE, men med spesielle restriksjoner for å unngå sivile tap i luft-til-bakkeoperasjoner (Lambeth 2005). Ifølge juridisk rådgiver i FD, Jarl Erik Hemmer, ble de norske kampflyenes nasjonsspesifikke føringer i OEF i størst mulig grad formet etter de amerikanske ROE, men på enkelte punkter ble de pålagt særnorske begrensninger (Frost-Nielsen 2013a, s. 65). Det er observert fire slike nasjonale begrensninger knyttet til dette F-16-bidragets ROE som er relevante for denne studien (*ibid.*).³⁰

For det første eksisterte det særnorske politiske retningslinjer som regulerte hvilke mål flyene kunne engasjere. Målene omfattet ifølge forsvarsministeren, Kristin Krohn Devold, bare «al-Qaida, talibanterrorister [sic] og grupperinger som samarbeider med disse» (Dagbladet 2003). De norske flyenes selvforsvarsrett gjaldt også i situasjoner hvor koalisjonens bakkestyrker var under angrep. Da kunne flyene bli tilkalt for å gi nærstøtte til bakkestyrkene, uavhengig av angripernes tilhørighet (Stortinget 2003). Med andre ord, i selvforsvar (på bakken) gjaldt ikke disse retningslinjene.

³⁰ I det følgende bygges i stor grad på poenger fra Per Marius Frost-Nielsen, som har gjort et pionerarbeid med sin forskning på nasjonale restriksjoner på norske kampflybidrag i Afghanistan.

For det andre hadde de norske kampflyene nasjonsspesifikke krav til informasjonsgrunnlag for å kunne verifisere at mål de ble bedt om å angripe lå innenfor rammene av de norske ROE (Aftenposten 2002; Dagbladet 2002a). Norske fly kunne avstå fra oppdrag dersom den tilgjengelige informasjonen ikke tilfredsstilte disse kravene (Forsvaret 2002a). Dette dreide seg om den informasjonen som gikk mellom bakkestyrkene og norske piloter, samt pilotenes mulighet for å identifisere målet som skulle engasjeres (Frost-Nielsen 2013a, s. 21). Det siste forholdet førte til at amerikanerne lenge foretrakk å benytte sine egne fly til slike oppdrag, fordi de var usikre på hva de norske flyene kunne gjøre. Det var først etter at norske stabsoffiserer aktivt informerte amerikanerne om mulighetene innenfor de norske ROE at flyene ble brukt til støtte for bakkestyrkene (Guldhav 2004, s. 13). Det er all grunn til å anta at den proaktive holdningen til de norske offiserene hadde norske myndigheters aksept, enten eksplisitt eller implisitt.

For det tredje bestemte de norske ROE at de norske kampflyene ikke kunne benytte seg av pakistansk luftrom (Sandland 2008, s. 99). Trefninger kunne skje i grenseområdene, og luft-til-luft-tanking av drivstoff under operasjonen kunne foregå over grensen til Pakistan. Norske myndigheter ved FD var «redde for konsekvensene ved å ta seg til rette i tilstøtende lands luftrom» (Kampanes sitert i Frost-Nielsen 2013a, s. 22).

For det fjerde sendte norske myndigheter liaisonoffiserer med RCH-myndighet på to ulike nivåer i den amerikanske kommandokjeden for å kunne håndheve de særnorske betingelsene. Norske offiserer var til stede ved USAs sentralkommando (US CENTCOM) i Florida for å kunne holde hjemlige myndigheter fortløpende oppdatert, og for å informere amerikanerne om de norske reservasjonene for F-16-bidraget (Forsvaret 2002b). Norske offiserer var også på flyplassen Bagram i Afghanistan, hvor de fortløpende skulle vurdere om oppdragene som de norske kampflyene ble tildelt var innenfor retningslinjene i bidragets ROE (Dagbladet 2002a). De norske RCH-offiserene brukte sin vetorett ved flere anledninger (Frost-Nielsen 2009, s. 73), uten at det har vært mulig å finne ut i detalj hva begrunnelsene var.

Å stille med caveats til felles ROE i Afghanistan var — som i Kosovo — ikke spesielt for Norge. Mange av deltakernasjonene hadde ulike reservasjoner (Forsvaret 2002a; Guldhav 2004, s. 9), men Norges var blant de strengeste. De norske flyenes nasjonsspesifikke ROE og operasjonelle begrensninger førte

til at bidraget ikke ble særlig anvendt i starten av operasjonen. Kravene fra politisk nivå gikk til en viss grad på bekostning av kampflybidragets militære relevans, uten at det ble helt irrelevant (Guldhav 2004, s. 14). Det framgår også at de norske ROE skapte integreringsproblemer i den flernasjonale enheten bestående av Norge, Danmark og Nederland (Meldgård 2002).

På bakgrunn av ovenstående kan vi fastslå at det var politisk motiverte caveats knyttet til bruken av norske kampfly i OEF. Dette er i ettertid også bekreftet av daværende forsvarsminister Kristin Krohn Devold (Frost-Nielsen 2013a, s. 22). De norske politiske reservasjonene innebar:

- a) Strengere krav til mål-verifisering
- b) En geografisk begrensning (ikke bruk av pakistansk luftrom)
- c) Mulighet til å avstå fra enkelte oppdrag

Norske caveats i OEF kategoriseres som *moderate* restriksjoner på den operative bruken av norske F-16 fordi de innledningsvis medførte til at flyene ikke ble brukt – og det i en operasjon som hadde robuste felles ROE. Likevel er det verdt å merke seg at de norske flyene ikke trengte å verifisere angripernes tilhørighet dersom de måtte støtte andre allierte styrker i nødtilfeller. Dette kan tolkes som en slags negativ caveat som utvidet handlingsrommet innenfor ROE i slike ekstremtilfeller.

Hva var så motivene bak den norske ROE-policyen i denne casen? I det følgende skal vi se om vi kan finne støtte for studiens tre hypoteser ($H_1 - H_3$).

Allianseperspektivet

Er det støtte i det empiriske materialet til å styrke hypotese H_1 – altså at det norske F-16-bidraget ble pålagt caveats fordi norske myndigheter ønsket å begrense involveringen og redusere faren for *entrapment* i en konflikt Norge ikke hadde sterke interesser i?

Det kan vanskelig argumenteres for at Norge hadde selvstendige nasjonale interesser i å intervenere i Afghanistan militært. Norges deltakelse i OEF

må ses i sammenheng med «stormaktsgarantien» fra USA (Matlary 2012, s. 195) og NATOs utløsning av alliansens artikkel 5 – «én for alle, alle for én». Det var i Norges interesse å bistå USA, selv om amerikanerne var fullt kapable til (og delvis ønsket) å gjennomføre operasjonen på egen hånd. Men hvis målet var å vise seg som en solidarisk og nyttig alliert, hvorfor ble bidraget da hemmet med restriksjoner? Før angrepet på World Trade Center var Afghanistan en «failed state», også omtalt som «graveyard of empires», imperienes gravplass (Bearden 2001). La norske myndigheter nasjonale restriksjoner på sitt bidrag til USAs kommando for å unngå å bli dratt ned i en utenrikspolitisk hengemyr?

Etter 9/11 framsto Bondevik II-regjeringen som tydelig opptatt av å vise lojalitet til USA. Statsministeren argumenterte både før og under operasjonen for at Norge måtte ivareta sine allianseforpliktelser (Regjeringen 2001a; Regjeringen 2001b). Sett under ett ble den offisielle legitimeringen av Norges deltakelse i OEF klart dominert av slike pliktargumenter (Fermann og Hermansson 2013, s. 346). Norske myndigheter argumenterte med at det var avgjørende å støtte sine allierte, til tross for at det åpenbart var usikkert hvorvidt dette påvirket terrorfaren mot Norge (Astrup, Bjørge og Mærli 2005, s. 11). Videre var det stor usikkerhet omkring detaljene i oppdraget, og risikoen for feilbombing og tap av sivile liv var klart til stede (Frost-Nielsen 2013a, s. 31 – 32). Norske myndigheter var med andre ord villige til å sette alliansehensynet høyt i forhold til egne nasjonale interesser.

Beslutningen om å avgi et F-16-bidrag ble tatt etter en konkret forespørsel fra USA. Ferdigstillingen av MLU-oppgraderingen av F-16-flyene hadde egentlig blitt utsatt til 2003, men forsvarsminister Krohn Devold fortalte Stortinget i november 2001 at terrorangrepet mot USA hadde ført til et behov for å framskynde prosessen med å gi «luft-til-bakke-kapasitet for flyene våre» (Stortinget 2001). MLU-prosjektet ble da også ferdig ni måneder tidligere enn planlagt. Daværende statssekretær i FD, Gunnar Heløe, uttalte at USA la et betydelig press på Norge for å få på plass en norsk luft-til-bakke-kapasitet (Frost-Nielsen 2013a, s. 28). Mye tyder på at norske myndigheter ikke bare ønsket å støtte OEF, men også strakk seg langt i å kunne levere akkurat den kapasiteten som var etterspurt av USA. Dette underbygges av Devolds uttalelse i november 2001: «Vi har skreddersydd et tilbud som kan utfylle de amerikanske styrkene» (VG 2001).

De norske caveats på F-16-flyene i OEF viser likevel at Norge ikke ville gå «all in». Restriksjonene kan tolkes som et uttrykk for at norske myndigheter i utgangspunktet så det som helt nødvendig å støtte USA med et bidrag i Afghanistan, men at det måtte balanseres mot potensielle politiske kostnader. Spesielt restriksjonene knyttet til målidentifisering av bakkemål tyder på at norske beslutningstakere var sensitive for utilsiktet skade og tap av sivile liv. Til tross for avhengigheten av USA og det faktum at utløsningen av NATOs artikkel 5 førte til en sterk «systemtvang», hadde norske beslutningstakere nok utenrikspolitisk handlingsrom til å skjerme seg fra vilkårløs deltakelse. Ved å pålegge caveats som siste alternativ i virkemiddelkjeden kunne norske myndigheter finjustere bidragets karakter til å balansere to hensyn – allianseforpliktelsen og nasjonale interesser. Dermed kan caveats sies også å ha blitt løsningen på det norske alliansedilemmaet i OEF – faren for *entrapment* mot faren for *abandonment*.

Disse funnene gir støtte for å hevde at hypotese H_1 er styrket i møtet med case nummer 2: *Det norske F-16-bidraget i OEF ble pålagt caveats fordi norske myndigheter ønsket å begrense involvering og redusere politiske kostnader i Afghanistan-konflikten.* Funnet utelukker likevel ikke at det kan være andre forhold som påvirket den norske caveats-politikken i OEF.

Innenrikspolitisk perspektiv

Kan det tenkes at de norske kampflyene også ble pålagt caveats for å balansere forskjellige hensyn og preferanser innad i den norske regjeringen som sendte bidraget (H_2)?

Regjeringen Bondevik II kom til makten like etter terrorangrepet 11. september 2001. Det var en mindretallsregjering bestående av Høyre, KrF og Venstre. Høyres inntog på bekostning av Sp siden forrige regjering betyr, sett med Andrew Moravcsiks perspektiv på staters preferansedannelse, at denne regjeringen representerte delvis andre samfunnsinteresser enn i Kosovo-casen. Kan dette ha påvirket antall restriksjoner som ble lagt på det

norske F-16-bidraget? Kan caveats ha vært et middel for å balansere ulike utenrikspolitiske preferanser blant de tre regjeringspartiene?

KrF og Venstres ideologiske fundament er beskrevet som henholdsvis kristendemokratisk og sosialliberalt. Høyre har derimot en verdikonservativ ideologisk forankring. Partiet har ført en realismedrevet utenrikspolitikk med det transatlantiske alliansesamarbeidet som sikkerhetspolitisk fundament og Norge som en relevant NATO-alliert (Høyre 2014). Like før terrorangrepet gikk alle de tre partiene til valg på at Norges sikkerhet også inkluderte deltakelse i internasjonale operasjoner, dog med ulike modifikasjoner (Høyre 2001; Venstre 2001; KrF 2001).

Det er intet som tyder på at deltakelsen i OEF var problematisk for Bondevik II-regjeringen rent prinsipielt. Vi har heller ikke funnet indikasjoner på uenighet innad om deltakelsen i OEF (Regjeringen 2001a; Regjeringen 2001c; St.prp. nr. 39, 2001 – 2002; Stortinget 2001a; Stortinget 2001b). Det er likevel ikke uvanlig at omforente politiske løsninger hviler på til dels heterogene premisser. Det er flere tegn på at regjeringspartiene hadde divergerende syn på *hvordan* den norske deltakelsen skulle være.

«Når vår viktigste allierte blir angrepet, skal vi bistå med det vi kan og det de trenger. Det skulle bare mangle», erklærte forsvarsminister Kristin Krohn Devold (Devold 2002), som hadde solid oppslutning i Høyre. På landsstyremøtet i KrF høsten 2001 var det derimot stor uenighet før partiet klarte å samle seg rundt Norges deltakelse i Afghanistan. Risikoen for tap av sivile menneskeliv gjennom NATOs bruk av luftmakt var kontroversiell (Aftenposten 2001a; Aftenposten 2001b). Dette gjenfinner vi også i statsminister Bondeviks uttalelse til media: «Det verste jeg kan tenke meg er at et av våre F16-fly i Afghanistan treffer feil mål og at vi får store sivile tap» (Dagbladet 2002b). Forsvarsminister Devold beskrev kampflybidraget som et Janusansikt: «på den ene siden øker det muligheten for at vi kan bidra mer relevant i alliansen, på den andre siden øker det muligheten for å komme i skikkelig trøbbel» (Devold 2002).

Uttalelsene over vitner om at det var ulike preferanser blant de tre regjeringspartiene om Norges deltakelse i den amerikanskledede OEF. Det er ikke vanskelig å forestille seg at det å sette inn et skarpt militært bidrag i OEF trolig var enklest for Høyre og mest problematisk for KrF. At KrF, men

også Venstre, hadde større problemer med engasjementet i OEF enn det tradisjonelt NATO-vennlige Høyre, er også senere blitt bekreftet av daværende statssekretær Heløe i FD (Frost-Nielsen 2013a). Kan dette bidra til å forklare den norske ROE-policyen?

KrFs bekymring for at norske bomber skulle ta sivile liv ser ut til å ha en direkte forbindelse til de norske kampflyenes caveats. Flyene ble altså pålagt særnorske betingelser når det gjaldt målidentifisering før de kunne angripe. Det er all grunn til å tro at hensikten var å minimere risikoen for feilbombing og død, da målidentifisering i utgangspunktet er en operasjonell begrensning som kan svekke sikkerheten til styrkene på bakken. Videre ble det plassert norske representanter i den amerikanske kommandokjeden som skulle kontrollere at flyene opererte i henhold til de norske ROE og internasjonale lover. Behovet for detaljstyring kan ha blitt forsterket av regjeringens ønske om å vise Venstre og spesielt KrF, men også Stortinget og opinionen, at Norge hadde kontroll på flyene, og at man ville unngå operasjoner med høy risiko for tap av sivile menneskeliv.

Regjeringspartiene Høyre, KrF og Venstre var tilsynelatende enige når det gjaldt Norges bidrag til OEF. Dette framgår av partiprogrammene og regjeringens uttalelser høsten 2001. Samtidig var grasrota i KrF bekymret for at det norske F-16-bidraget skulle utløse feilbombing, og dette førte til et snevrere handlingsrom. Beslutningstakerne måtte ta hensyn til KrFs interesser, og dette ledet til konkrete norske caveats som skulle redusere risikoen for bomber mot sivilbefolkningen.

Det norske bidraget i OEF ble trolig pålagt politisk motiverte caveats for å hensynta ulike preferanser i de tre regjeringspartiene. Det å legge restriksjoner på den operative bruken av kampflyene kan ha bidratt til å skape nødvendig innenrikspolitisk konsensus og slik muliggjøre den skarpe deltakelsen. Disse forholdene gjør at vi har funnet empirisk belegg for å si at også hypotese H₂ er styrket i møtet med case nummer 2: *Det norske F-16-bidraget ble pålagt caveats for å balansere ulike interesser innad i Bondevik II-regjeringen knyttet til den norske deltakelsen i OEF.*

Var det flere forhold som skjøv i samme retning? Dette skal vi undersøke ved å se på operasjonen i et politisk-fagmilitært (byråkratisk) perspektiv.

Byråkratisk perspektiv

Var norske caveats også et middel for å begrense Forsvarets autonomi og innflytelse i operasjonen (H₃)?

Norges deltakelse i Operasjon Enduring Freedom innebar å avgi norske F-16 til amerikansk kommando og sende dem til fjerntliggende Afghanistan. Norske myndigheter var helt avhengige av de fagmilitære for å få til dette. Dette ga de fagmilitære stor potensiell innflytelse på utformingen av det norske F-16-bidraget. Da norske myndigheter ble anmodet av USA³¹ om å delta med F-16-fly i OEF, meldte det seg flere usikkerhetsmomenter. Bruken av luftmakt i OEF var i all hovedsak knyttet til luft-til-bakke-operasjoner. Norske kampfly hadde ikke operert i denne rollen i et konfliktområde tidligere, og det var få som hadde god kompetanse på dette feltet (Nergård 2009), slik vi også så i forrige case. Dette innebar også at Luftforsvaret manglet erfaring med utarbeidelse av ROE tilpasset denne typen operasjonsformer, spesielt med tanke på reservasjoner og kontrollmekanismer.

I planleggingsfasen for OEF fikk norske fagmilitære tilgang til et sett av nederlandske ROE som var laget for luft-til-bakke-operasjoner. Med dette som utgangspunkt utformet FO og FD det norske kampflybidragets ROE, og politiske retningslinjer ble inkorporert fortløpende i prosessen (Frost-Nielsen 2013a, s. 64 – 65). Daværende forsvarssjef Sigurd Frisvold sa senere at samarbeidet mellom FO og FD forløp som en «god dialog», og at fagmilitære råd ble tillagt stor vekt i beslutningsprosessene (ibid., s. 65 – 67). De norske ROE ble altså utformet av de fagmilitære og deretter godkjent av politiske myndigheter, etter at enkelte politiske hensyn hadde blitt inkorporert.

Etter at de norske ROE var etablert, måtte norske myndigheter implementere dem for å sikre at de ble fulgt i operasjonsområdet. Dette ansvaret falt, foruten på pilotene selv, i hovedsak på de norske liaisonoffiserene, som gjennom sin RCH-myndighet kunne avvise oppdrag som lå utenfor retningslinjene. Per Marius Frost-Nielsen har gjennom intervjuer funnet at de norske liaisonoffiserene brukte sin vetomyndighet ved minst én anledning, og da etter avklaring med forsvarsledelsen og forsvarssjef Sigurd Frisvold personlig (ibid., s. 68). Med andre ord ble denne typen avgjørelser tatt av fagmilitære

³¹ Det er rimelig å anta at forespørselen kom som et resultat av bilateral dialog i forkant.

og ikke politiske myndigheter, selv om det ikke kan utelukkes at disse ble konsultert eller kom med innspill.

Sigurd Frisvold gjorde i ettertid en totalvurdering av den politiske kontrollen over Norges F-16-bidrag i Afghanistan under OEF. Han var innforstått med at han måtte akseptere politiske begrensninger, men ga uttrykk for at han hadde nok frihet som forsvarssjef til å være «rimelig fornøyd» (ibid., s. 69). Det er likevel ett forhold som antyder at iverksettingen av de norske ROE ikke utelukkende ble styrt av de fagmilitæres ønsker. En av de norske liaisonoffiserene forteller at da de ønsket å endre de norske kampflyenes ROE til også å tillate flyvning over pakistansk luftrom, så ble ikke dette godkjent «hjemme» på politisk nivå (ibid.). Dette tyder på at politiske myndigheter anså de retningslinjene som allerede var lagt, som viktigere enn fortløpende operative vurderinger.

Ovenstående observasjoner peker i retning av at de fagmilitære hadde stor innflytelse på beslutningen om å sende norske F-16 til OEF, og likeledes på utarbeidelsen av flyenes ROE. Det kan se ut til at Forsvaret og Luftforsvaret i all hovedsak fikk styre bruken av det norske kampflybidraget basert på militærfaglige vurderinger. Det faktum at tvilstilfeller knyttet til fastlagte ROE ble avgjort av de fagmilitære, understøtter dette. Det er dermed grunnlag for å si at de fagmilitæres autonomi i OEF var «rimelig» stor, for å bruke Frisvolds eget uttrykk. Samtidig hendte det at når de fagmilitære ønsket å fjerne enkelte politiske caveats gjennom endringer i ROE, så ble dette avvist av politiske myndigheter. Forsvaret ser ut til å ha blitt gitt et kategorisk handlingsrom som de måtte operere innenfor, men det er ikke funnet empirisk materiale som indikerer at F-16-bidraget ble pålagt caveats for å *begrense* Forsvarets selvstendighet og innflytelse innenfor dette handlingsrommet.

Ut fra disse funnene er det ikke belegg for å hevde at de norske kampflyene ble pålagt spesielle caveats for å kontrollere den militære iverksettingen av det politiske mandatet. Dermed finner vi *ikke* empirisk støtte for hypotese H₃: «Norske F-16-bidrag ble pålagt caveats for å begrense de fagmilitæres autonomi i utførelsen av oppdraget med sikte på mer sivil-politisk kontroll», og hypotesen forkastes dermed også i denne casen.

Oppsummering

Når norske myndigheter påla caveats på F-16-bidraget i OEF, skyldtes det behovet for utenrikspolitisk skjerming og innenrikspolitisk konsensusbygging, og ikke så mye behovet for sterk politisk kontroll over de fagmilitære. Dersom de to førstnevnte faktorenes relative betydning skal klargjøres, så må vi også her ta stilling til hvilken funksjon (*tilstrekkelig*, *medvirkende* eller *nødvendig* betingelse) de antas å ha i årsakskjeden.

Som en juniorpartner i NATO ble Norge stilt overfor den amerikanske presidentens ultimatum: «either you are with us, or you are with the terrorists» (Bush 2001b). Norsk deltakelse i OEF framsto som et sikkerhetspolitisk imperativ, spesielt når USA vurderte alenegang. Potensielle politiske «ekstrakostnader» som allianseforpliktelsen kunne tenkes å påføre den norske regjeringen, ble balansert ved bruk av caveats. Selv om USA var og er Norges viktigste allierte, så er det usannsynlig at norske myndigheter ville ha avgitt kampflyene med et *carte blanche* for hvordan de skulle brukes i en konflikt hvor Norge ikke hadde spesielle nasjonale interesser. Behovet for utenrikspolitisk skjerming (H_1) framstår dermed som en *nødvendig* betingelse for at de norske kampflyene i OEF ble pålagt caveats.

Når det gjelder den innenrikspolitiske faktoren, var F-16-bidragets offensive karakter vanskelig å svelge for enkelte av regjeringspartiene. Likevel var de tre partiene enige om at Norge hadde sikkerhetspolitiske forpliktelser og interesser knyttet til utenlandsoperasjoner i NATO-regi. Hensynet til ulike preferanser innad i regjeringen framstår som en *medvirkende* betingelse i årsakskjeden som ledet til at bidraget ble pålagt caveats. Det er vanskelig å forestille seg at norske myndigheter ville latt innenrikspolitiske motsigelser overskygge plikten til å bidra når Norges viktigste allierte ble angrepet. Eksterne føringer får ofte primat over innenrikspolitiske forhold, spesielt i småstater. KrFs frykt for feilbombing kan likevel bidra til å forklare hvorfor reservasjonene eksplisitt kom til uttrykk gjennom strengere krav til målidentifisering.

Angrepet på USA 11. september var en sikkerhetspolitisk hendelse som medførte at regjeringen måtte ta stilling til om Norge skulle delta i intervensjonen i Afghanistan. «Systemtvangen» gjennom forpliktelsen til vår viktigste allierte (USA) begrenset i betydelig grad norske myndigheters utenrikspolitiske handlingsrom. Samtidig fikk man en mulighet til å

investere i alliansesamarbeidet ved å tjene opp sikkerhetspolitisk kapital for fremtiden. Regjeringens innenrikspolitiske handlingsrom tillot å sende et F-16-bidrag, men med caveats. Disse reservasjonene kunne skreddersys for å skape et størst mulig innenrikspolitisk vinnersett. Sett i bakspeilet kan man vurdere Bondevik II-regjeringens balansering av norske interesser, herunder manøvreringen mellom eksternt og internt politisk press, som langt på vei vellykket (Frost-Nielsen 2013a).

Norske myndigheter bidro i OEF med et militært produkt som var oppgradert siden Kosovo, men de la *moderate* føringer på hvordan bidraget kunne benyttes. Det ser ut til at det norske F-16-bidraget denne gang hadde tilstrekkelig evne og mulighet til maktbruk, men moderat med politisk vilje. Det siste skyldtes både alliansepolitiske og innenrikspolitiske forhold.

Kapittel 5

Afghanistan, 2006

Det første norske kampflybidraget til Afghanistan returnerte i april 2003. Norske myndigheter ønsket etter hvert å dreie den norske innsatsen fra Operasjon Enduring Freedom, som altså var en amerikanskledet antiterroroperasjon, over til stabiliseringsoperasjonen ISAF, som var ledet av NATO (St.meld. nr. 31, 2004–2005).

I 2006 sendte den ferske Stoltenberg II-regjeringen et nytt kampflybidrag til Afghanistan. Denne gang ble flyene avgitt til ISAF, ikke OEF. Kampflybidraget var svar på en henvendelse fra NATO, som hadde et økt behov for luftstridskrefter som følge av ISAFs utvidelse til stadig flere provinser (Regjeringen 2014; Strøm-Erichsen 2005a). De fire norske F-16-flyene var i teknisk forstand de samme som i 2002–2003 og inngikk i en avdeling med nederlandske fly (Stortinget 2005b). Oppdraget var å gi ISAF-styrkene nærstøtte fra luften hvis det oppsto kritiske situasjoner på bakken. I nødssituasjoner kunne flyene også bistå bakkestyrker fra OEF (Regjeringen 2005).

Dette andre norske kampflybidraget fløy om lag 250 tokt de tre månedene det var utplassert i operasjonsområdet, men kom denne gang ikke opp i noen situasjoner hvor det ble brukt våpen (Aftenposten 2006). Til tross for at konfliktnivået i Afghanistan økte betraktelig i den perioden de norske flyene var i Kabul (Dyndal 2012, s. 67), ble de aldri benyttet til å støtte bakkestyrker i OEF (Frost-Nielsen 2013b, s. 322).

Norske kampfly og caveats i ISAF

ISAFs felles ROE var noe mer restriktive enn engasjementsreglene i den amerikanske OEF (ibid., s. 302). De norske kampflyene som ble sendt til Afghanistan i 2006, hadde derfor nye engasjementsregler i forhold til det første bidraget i 2002/2003. Det norske bidraget hadde implementert ISAFs ROE og avvek derfor ikke fra de felles ROE (ibid.). Også i denne casen kan man dermed få inntrykk av at styrkebidraget ikke var pålagt caveats, i hvert fall ikke i formell forstand. Likevel er det noen forhold ved den norske ROE-policyen til ISAF-bidraget som gir grunnlag for å spørre om det norske kampflybidraget likevel ble pålagt caveats – slik begrepet er definert i denne studien. Totalt dreier det seg om fem konkrete forhold:

1. Da norske F-16 dro til Afghanistan for andre gang, ble de avgitt til ISAF med politiske retningslinjer som slo fast at de norske kampflyene ikke skulle ha noen offensiv rolle i operasjoner som ble gjennomført i regi av OEF. Dette innebar at flyene ikke kunne inkluderes i forhåndsplanlagte oppdrag fra OEFs side (Stortinget 2005a). Bakgrunnen for denne reservasjonen var en avtale fra 2003 som regulerte samarbeidet mellom ISAF og OEF. Her var det bestemt at øverstkommanderende for de to operasjonene i gitte tilfeller kunne anmode hverandre om gjensidig støtte (ibid.). Norge reserverte seg altså de facto i stor grad fra dette samarbeidet.
2. Norske F-16 kunne bare bistå landstyrker i OEF med nærstøtte for selvforsvar i rene nødstilfeller. I praksis betydde det at bakkestyrker var under angrep og ikke hadde mulighet til å få nærstøtte fra fly som var en del av OEF.
3. Hvis norske kampfly skulle benyttes i nødstilfeller slik som nevnt over, måtte de operere i henhold til ISAFs engasjementsregler (Stortinget 2005a), ikke OEFs (Frost-Nielsen 2013b, s. 302). Det har ikke vært mulig å finne ut hva dette innebar i praksis, men det antas at kravene ville være strengere dersom norske fly skulle angripe mål på bakken. Denne antakelsen er basert på tidligere funn som viser at personer i FD karakteriserte ISAFs engasjementsregler som noe mer restriktive enn OEFs (ibid.). Videre ble ISAFs ROE beskrevet av norske myndigheter som «meget restriktive for å hindre sivile tap» (FD-arkiv 2006). Visse forhold tyder på at disse reservasjonene førte til at norske F-16 ikke ble tilkalt for å støtte OEF. Daværende luftkommandør ved FOKH, generalmajor Arnvid Løvbukten, antyder at amerikanerne var

usikre på hva de norske flyene hadde lov og ikke lov til å gjøre, og de ønsket da heller å gjøre jobben selv (Frost-Nielsen 2013b, s. 322).

4. Norske fly kunne tilsynelatende ikke operere sammen med fly som hadde mer robuste ROE enn de norske. Dette førte til at de norske og nederlandske flyene som var i samme avdeling ikke kunne fly oppdrag sammen, nettopp fordi Nederland hadde mer robuste ROE når det gjaldt å støtte OEF i luft-til-bakke-operasjoner (Forsvaret 2006).

5. Norske offiserer med reservasjonsrett ble utplassert i ISAF-operasjonens kommandokjede. Dette Red Card Holder-teamet skulle – som i de to foregående casene – ivareta norske interesser under luftoppdragene i Afghanistan (Regjeringen 2005). De var plassert i ISAFs hovedkvarter og skulle benytte sin RCH-myndighet dersom bruken av norske F-16-fly brøt med ISAFs ROE eller med de politiske betingelsene som flyene var blitt avgitt på (Aftenposten 2005; Strøm-Erichsen 2005a). Fordi norske fly så vidt vites ikke havnet i situasjoner hvor bombeslipp var aktuelt, er det rimelig å anta at det heller ikke ble nødvendig å bruke vetoretten i denne perioden (Frost-Nielsen 2013b, s. 321).

De fem ovennevnte politiske føringene ble ikke *formelt* beskrevet som caveats på norsk maktbruk i Afghanistan, men det er likevel rimelig å slutte at det norske kampflybidraget til ISAF ble pålagt *faktiske* politiske restriksjoner. De nevnte caveats var alle direkte eller indirekte knyttet til hvordan bidraget skulle forholde seg til den parallelle og fortsatt pågående Operasjon Enduring Freedom. De politiske føringene var:

- a) Ingen forhåndsplanlagt deltakelse i OEF
- b) ISAFs ROE skulle følges kategorisk, uavhengig av oppdrag
- c) Mulighet til å avstå fra enkelte oppdrag

I henhold til denne studiens definisjon av caveats kan vi dermed konkludere med at også det norske Afghanistan-bidraget i 2006 ble pålagt caveats: *En politisk motivert reservasjon – formell eller uformell – som innskrenker et militært bidrags bruksområder eller anvendbarhet i forhold til en koalisjons felles ROE.* De norske reservasjonene hadde riktignok ingen innvirkning på den operative bruken F-16-flyene innenfor ISAFs mandat, men de må kategoriseres som *betydelige* når man ser de to parallelle operasjonene i Afghanistan under ett.

Det er ikke gjort konkrete funn som tilsier at Norges caveats medførte en mer restriktiv bruk av de norske kampflyene i 2006. Det er likevel mulig å anta at begrensningene som nevnt over *kan* ha medført at norske F-16 ikke ble brukt i «nødssituasjoner» hvor de ellers ville ha blitt tilkalt. Endelig hadde norske myndigheter etablert kontrollfunksjoner med RCH-myndighet i ISAFs hovedkvarter for å sikre og kontrollere at de norske flyene ikke ble tildelt oppdrag som var i strid med de norske ROE. Det kan spekuleres i om disse spesielt skulle hindre norsk involvering i OEF.³²

Hvorfor ble de nevnte caveats pålagt bidraget i 2006? Kan det ovennevnte empiriske materialet belyse studiens hypoteser ($H_1 - H_3$) i så måte?

Allianseperspektivet

Ble de norske reservasjonene i ISAF-bidraget pålagt for å unngå en mer offensiv involvering i Afghanistan, og på den måten redusere risikoen for politiske kostnader i en konflikt som strakk ut i tid – en konflikt Norge fortsatt ikke hadde noen sterke egeninteresser i (H_1)?

Siden det første norske kampflybidraget i Afghanistan hadde USA invadert Irak³³. Norge deltok ikke i selve invasjonen, men USA og Storbritannia la ifølge Kjell Magne Bondevik et «formidabelt press» på norske politikere (NTB 2015). Parallelt hadde NATOs stabiliseringsoperasjon i Afghanistan utvidet sitt geografiske ansvarsområde, og norske myndigheter ønsket heller å være et ledd i ISAF enn å delta i antiterroroperasjonen OEF (St.meld. nr. 31, 2004 – 2005). Forsvarsministeren påpekte at dette ville «understøtte» NATOs relevans (Stortinget 2005a). ISAF var en NATO-ledet struktur hvor Norge også var formelt representert på styringssiden, noe man ikke var i en «koalisjon av villige» som OEF (Stortinget 2005c). I sum var Norge bedre tjent

³² Dersom norske F-16 hadde blitt benyttet til forhåndsplanlagte oppdrag i amerikanernes mer offensive OEF, så ville flyene med stor sannsynlighet ha brukt våpen. Dette fordi det i denne perioden oppsto flest stridssituasjoner i antiterroroperasjonen.

³³ Den amerikanske invasjonen av Irak startet 20. mars 2003.

med å binde stormaktene i NATO til formelle beslutningsprosesser innenfor alliansen enn å delta i ad hoc-konstellasjoner (Heier 2012, s. 10).

ISAFs oppdrag ble antatt å være spesielt krevende i Sør-Afghanistan, hvor de militære utfordringene var størst (St.meld. nr. 31, 2004–2005). NATO ønsket at Norge skulle sende bakkestyrker til denne regionen (Regjeringen 2006). Ifølge daværende forsvarssjef Sverre Diesen presset NATO i 2005 på for at Norge skulle bidra i dette risikofylte området (Frost-Nielsen 2013b, s. 307). Norge hadde avslått to NATO-forespørsler om et styrkebidrag i Irak (Bjørge 2014), og enda et nei fra den norske regjeringen ville kunne skapt et negativt omdømme blant Norges allierte (Oma 2014). Ettersom Norge også ønsket å trekke seg ut av OEF, må vi anta at kostnadene ved å si nei til ISAF ble vurdert som desto høyere.

Samtidig hadde NATO nylig etablert egen luftkapasitet for ISAF, og alliansen ønsket at Norge også skulle bidra her (Regjeringen 2005). Norge kunne etterkomme noe av presset fra NATO om økt innsats i Afghanistan gjennom å bidra med en avdeling med kampfly i Kabul istedenfor bakkestyrker i de sørlige provinsene. Da beslutningen om å sende et nytt kampflybidrag var tatt, dukket flere av de samme problemstillingene som i 2002 opp: Hvordan skjerme seg fra potensielle politiske tilleggsbelastninger? ISAFs planlagte utvidelse til det urolige Sør-Afghanistan skulle ikke iverksettes før i andre halvdel av 2006 (NATO 2015c), altså etter at kontingenten til det norske kampflybidraget var ferdig med oppdraget. Fordi ISAF fortsatt opererte i relativt rolige områder, var muligheten for å bli brukt til bombing av bakkemål først og fremst aktuelt i forbindelse med avtalen om gjensidig støtte mellom ISAF og OEF, som allerede opererte i Sør- og Øst-Afghanistan.

Selv om ISAF-operasjonen hadde vokst i omfang, var den fortsatt helt avhengig av støtte fra USA og OEF. Å utelukke flystøtte til OEF kunne medføre at ISAF ikke fikk støtte på områder hvor de selv ikke hadde kapasiteter (St.meld. nr. 31, 2004–2005; Stortinget 2005c). Det var altså i NATOs – og dermed Norges – interesse å opprettholde samarbeidet mellom de to operasjonene (Frost-Nielsen 2013b, s. 310). I og med at ISAF opererte i mindre risikofylte områder og hadde mer restriktive ROE, var det i forbindelse med spørsmål om støtte til OEF at norske caveats ser ut til å ha spilt en nøkkelrolle.

Rent juridisk var det mulig for Norge å reservere seg helt fra å støtte OEF — også i nødstilfeller. Dette ble imidlertid ansett av FD som politisk problematisk (ibid., s. 319). Poenget var å tillate eventuell norsk nærstøtte til OEF i nødstilfeller (med ISAFs ROE), men samtidig reservere seg mot forhåndsplanlagte oppdrag i OEF. Slik kunne norske caveats balansere to hensyn: Man opprettholdt NATO/OEF-samarbeidet *de jure*, samtidig som man *de facto* reduserte sannsynligheten for norske bombeslipp i OEF, med de politiske kostnader det ville påføre norske myndigheter. Norge kunne strekke seg til løfter om å bidra i nødssituasjoner fordi de ble ansett for å utgjøre «unntakstilfeller» (Stortinget 2005c). Slike oppdrag ble da heller aldri gjennomført.

Ansvar for håndhevelsen av de caveats som var pålagt F-16-bidraget ble gitt til norske liaisonoffiserer som var representert i ISAFs hovedkvarter. Ifølge daværende forsvarssjef Diesen var dette en viktig sak for norske politiske myndigheter (Frost-Nielsen 2013b, s. 311). Diesens utsagn underbygges av at statssekretær i FD, Espen Barth Eide, ga uttrykk for at offensive operasjoner var utelukket. Eide poengterte at RCH-representantene skulle sikre at norske fly bare deltok i oppdrag som var akseptert fra norsk side (Aftenposten 2005).

At Norge valgte å flytte fokus fra OEF til ISAF-operasjonen, kan tolkes som et norsk ønske om å styrke NATOs relevans, hindre norsk marginalisering (*abandonment*) og forhindre USAs alenegang, mens det å delta i en «koalisjon av villige» innebar større fare for *entrapment*. Samtidig kan det å sende F-16-fly i 2006 også betraktes som en forkjøpshandling: Trolig ville det medføre færre politiske kostnader enn å vente på NATOs anmodning om norske bakkestyrker til Sør-Afghanistan. At F-16-bidraget ble pålagt caveats, kan således tolkes som et ønske om å redusere potensielle kostnader ytterligere, ettersom det senket sannsynligheten for at flyene ble benyttet i faktiske stridshandlinger.

Det faktum at det ikke var norske caveats knyttet til ISAFs engasjementsregler, har sannsynligvis sammenheng med at ISAFs ROE generelt var mer restriktive enn OEFs felles ROE. Samtidig var bruk av caveats på dette tidspunkt blitt et så stort operasjonelt problem for NATO i Afghanistan at alliansen i 2005 vedtok en resolusjon som oppfordret til en generell reduksjon i denne typen restriksjoner (NATO PA 2005). Norge hadde allerede egne nasjonsspesifikke reservasjoner knyttet til OEF, og det ville neppe ha falt i god jord i Brussel dersom Norge også hadde krevd caveats på sitt bidrag til ISAF.

Den offentlige norske begrunnelsesretorikken for å delta i Afghanistan var nå endret til å innbefatte et bredere spekter av legitimeringsargumenter enn bare allianseforpliktelsen (Fermann og Hermansson 2013, s. 346). Samtidig synes F-16-bidraget også å være et resultat av en viss systemtvang – denne gang mer fra NATO som institusjon enn fra USA spesielt. Norges avslag på forespørslene om å delta i invasjonen i Irak og den norske motstanden mot å sende bakkestyrker til Sør-Afghanistan forsterket denne tendensen. Samtidig var det å stille et kampflybidrag i 2006 en mulighet for Norge til å styrke NATOs institusjonelle posisjon og relevans etter flere år med ad hoc-tiltaket «coalition of the willing». Norske beslutningstakere brukte sitt utenrikspolitiske handlingsrom til å komme NATO-presset i forkjøpet, og deretter påla de caveats på kampflybidraget for å redusere faren for utenrikspolitiske ekstrakostnader. Igjen ser vi at caveats ble benyttet til å finjustere og balansere flere utenrikspolitiske hensyn. F-16-bidraget til ISAF kunne styrke NATO som institusjon, og Norge dekket sine allianseforpliktelser, samtidig som caveats reduserte faren for kostnader ved samarbeidet mellom ISAF og OEF.

Denne empiriske rekonstruksjonen gir støtte for å hevde at hypotese H_1 er styrket i møte med case nummer 3: *Det norske F-16-bidraget i ISAF ble pålagt caveats fordi norske myndigheter ønsket å begrense ytterligere involvering og redusere politiske kostnader i Afghanistan-konflikten.* Men var det også her andre forhold som kan ha påvirket beslutningen å pålegge det norske bidraget caveats?

Innenrikspolitisk perspektiv

Kan beslutningen om å pålegge politiske restriksjoner på ISAF-bidraget også ha kommet som et resultat av uenighet innad i den nye norske regjeringen om den militære deltakelsen i Afghanistan (H_2)?

Regjeringen Stoltenberg II, som sendte det andre norske F-16-bidraget til Afghanistan, overtok makten fra Bondevik II-regjeringen i oktober 2005. Den nye flertallsregjeringen besto av Arbeiderpartiet, Senterpartiet og SV. Sett i Moravcsiks samfunnsperspektiv er det ingen tvil om at denne

regjeringen bandt andre samfunnsgruppers interesser til makten enn den forrige regjeringen. Kan det tenkes at de caveats som ble pålagt F-16-bidraget til ISAF, også skulle balansere ulike preferanser blant de politiske partiene i den rødgrønne regjeringen?

Arbeiderpartiet bygger på et sosialdemokratisk grunnsyn og hadde i sin tid tatt Norge inn i NATO-alliansen. Partiet har en lang og sterk utenriks- og sikkerhetspolitisk tradisjon (Matlary og Halvorsen 2006, s. 199). Senterpartiets sikkerhetspolitikk hadde, som nevnt i første case, et sterkt fokus på norsk territorium. Under valgkampen i 2005 hadde både Ap og Sp tatt til orde for å støtte til NATOs utenlandsoperasjoner, så lenge de hadde et klart FN-mandat. Begge partier ønsket samtidig å dreie innsatsen noe mer i retning av FN-operasjoner (Arbeiderpartiet 2005; Sp 2005). Med andre ord skulle hovedlinjene for norsk sikkerhetspolitikk ligge fast.

Sosialistisk Venstreparti ønsket en sosialistisk samfunnsordning og ble i sin tid grunnlagt på bakgrunn av venstresidens uenighet i synet på Norges NATO-medlemskap (SV 2015). I valgkampen i 2005 hevdet SV at Norge burde innta en langt mer kritisk rolle innad i NATO og vis-à-vis USA, fordi «USAs utenrikspolitikk er i dag den største trusselen mot verdensfreden» (SV 2005). I tillegg ønsket partiet at Norge bare skulle delta i utenlandsoperasjoner som foregikk i FN-regi (ibid.).

Med disse tydelig divergerende sikkerhetspolitiske perspektivene var det ingen overraskelse at Norges Afghanistan-engasjement ble gjenstand for heftige diskusjoner under regjeringsforhandlingene i 2005. Ap og Sp ønsket at Norge skulle delta både i antiterroroperasjonen OEF og stabiliseringsoperasjonen ISAF, mens SV bare kunne strekke seg til norsk deltakelse i ISAF (Oma 2013, s. 286–287). Det norske innenrikspolitiske vinnersettet vanskeliggjorde dermed norsk deltakelse i OEF, men muliggjorde et styrkebidrag til ISAF. Dette ville vise NATO at Norge ivaretok sine allianseforpliktelser, samtidig som det markerte en ny og mer defensiv kurs i sikkerhetspolitikken på den hjemlige arena.

I den første Soria Moria-erklæringen fastslo Stoltenberg II-regjeringen at Norges framtidige innsats i Afghanistan skulle konsentreres om ISAF, og at det norske engasjementet i OEF skulle avsluttes (Stortinget 2005a). Utenriksminister

Jonas Gahr Støre innrømmet at det hersket ulike syn på saken, men anførte at «en regjerings oppgave er å samle seg om et standpunkt» (Stortinget 2005c).

Norges militære engasjement i Afghanistan hadde startet under regjeringen Bondevik II. Den nye rødgrønne regjeringen arvet ikke bare selve engasjementet, men også det allerede initierte kampflyforslaget. SV ønsket ikke å sende et så skarpt militært bidrag til Afghanistan, spesielt ikke ettersom det var planlagt at slike bidrag kunne benyttes av den amerikanskledede OEF (Bergens Tidende 2005; Stortinget 2005b). Det endte likevel med at norske myndigheter sendte kampflyene, noe som resulterte i at nær halvparten av SVs stortingsgruppe deltok i en demonstrasjon mot sin egen regjering (Klassekampen 2005).

Kan disse ulike preferansene blant regjeringspartiene bidra til å forklare den norske ROE-policyen på F-16-bidraget i 2006? Var caveats verktøyet som muliggjorde innenrikspolitisk konsensus også denne gang?

Det er åpenbart at det eksisterte forskjellige syn innad i Stoltenberg II-regjeringen hva angikk Norges andre F-16-bidrag til Afghanistan. Hvis norske myndigheter hadde droppet å sende det planlagte kampflybidraget, ville det kunne ha påført den nye regjeringen betydelige kostnader – både uten- og innenrikspolitisk. Ap og Sp hadde gått til valg på å føre en aktiv sikkerhetspolitikk med støtte til alliansesamarbeidet, mens SV ønsket å endre Norges rolle i NATO. Det innenrikspolitiske handlingsrommet kan med all rimelighet beskrives som begrenset. Det dominerende Ap hadde allerede gitt konsesjoner til SV ved å gå med på å trekke Norge ut av OEF – noe den kritiske høyresiden omtalte som et brudd med de lange linjene i norsk alliansepolitikk (Solberg 2005). Det å droppe bidraget eller endre type styrkebidrag var neppe reelle alternativer i virkemiddelkjeden. Påleggingen av caveats ser ut til ha blitt kompromisset som endret det planlagte bidragets karakter nok til at SV kunne akseptere norske kampfly i Afghanistan. Med andre ord kan bruken av caveats ha utvidet regjeringens innenrikspolitiske vinnersett (Frost-Nielsen 2013b, s. 325).

Ved å avgi F-16 til ISAF, men med klare restriksjoner på eventuell situasjonsbetinget støtte til OEF, kunne regjeringen etterkomme Ap- og Sp-velgernes kriterier for å støtte NATO. Samtidig ga man SVs velgere en løsning som fjernet noe av den offensive brodden i bidraget. Å unngå regjeringskrise ble forståelig

nok viktigere enn å støtte NATO fullt ut. Regjeringen kunne etterkomme allianseforpliktelsene og fortsette de lange linjene i utenrikspolitikken, men uten at SV mistet ansikt fullstendig, fordi partiet kunne sies å ha styrket FN's rolle gjennom ISAF (Stortinget 2005b). Med andre ord: Det andre norske F-16-bidraget til Afghanistan ble trolig pålagt politisk motiverte caveats for å balansere vidt forskjellige preferanser innad i regjeringen, og derigjennom smi intern konsensus.

På grunnlag av disse funnene kan vi hevde at det er empirisk belegg for å si at hypotese H_2 er styrket i møtet med case nummer 3: *Det norske F-16-bidraget ble pålagt caveats for å balansere ulike interesser innad i Stoltenberg II-regjeringen knyttet til den norske deltakelsen i ISAF.* Da gjenstår det bare å undersøke om påleggingen av caveats også hadde årsaker knyttet til kontroll over stat og styringsverk i Norge.

Byråkratisk perspektiv

De tre partiene i regjeringen Stoltenberg II hadde temmelig ulike syn på bruk av militærmakt i utenlandsoperasjoner. Kan det hende at forholdene i en slik samarbeidsregjering også ga seg utslag i hvordan politiske myndigheter lot de fagmilitære utarbeide ROE for styrkebidraget til Afghanistan — eller hvordan de fagmilitære ble kontrollert i iverksettingsfasen (H_3)?

Den teoretiske antakelsen om at de fagmilitære setter operasjonelle hensyn fremfor politiske hensyn tilsier at Forsvaret ønsket mest mulig selvstendighet når ROE skulle utarbeides og oppdraget iverksettes. Spørsmålet om å sende kampfly til Afghanistan på nytt ble også denne gang vurdert i samarbeid mellom FD og Forsvaret, før det ble framlagt for godkjenning hos statsråden. FD vurderte ISAFs engasjementsregler for bruk av luftmakt som «gode nok» til at de norske flyene kunne avgis uten nasjonsspesifikke reservasjoner (Frost-Nielsen 2013b, s. 319).

Juridisk spesialrådgiver i FD i 2006, Jarl Eirik Hemmer, har uttalt at ut over koplingen mellom ISAF og OEF var det ikke noen andre politiske hensyn som innvirket på utformingen av betingelser for kampflybidraget i 2006 (ibid.). Videre har daværende forsvarssjef Diesen gitt uttrykk for at det ikke var konkurrerende politiske og militære hensyn i utarbeidelsen av de norske engasjementsreglene. Han har også forsikret at de politiske begrensningene for norsk støtte til OEF ikke gikk på bekostning av de fagmilitæres operative krav (ibid.). Når det gjaldt iverksettingen av det militære bidraget, framgår det av tidligere intervjuer med daværende liaisonoffiserer i NATO at disse fikk tildelt myndighet til selv å vurdere hva som var «nødssituasjoner» og ta beslutninger basert på dette (ibid.).

Samlet sett tegner disse observasjonene et mønster: Så lenge det ble trukket et skarpest mulig skille mellom ISAF og OEF, involverte ikke norske politiske myndigheter seg i hvordan de norske ROE ble fulgt på taktisk nivå. De norske restriksjonene kan derfor tolkes mer som symbolpolitikk for å distansere seg fra amerikanernes OEF enn som et reelt kontrollbehov. Om man bortser fra de caveats som var knyttet til samarbeidsavtalen mellom ISAF og OEF, er det ingen indisier på at de fagmilitære fikk redusert sitt handlingsrom innenfor ISAFs ROE. Dette tyder på at politisk kontroll ikke ble presset igjennom på bekostning av operasjonell effektivitet, verken i planleggings- eller iverksettingsfasen. En slik tolkning understøttes av Diesens uttalelse om at politiske hensyn ikke gikk på bekostning av militære.

Det er altså svakt belegg for å hevde at de norske F-16-flyene ble sendt til Afghanistan i 2006 med caveats for å øke politikernes kontroll med den militære iverksettingen av de politiske intensjonene. Dermed finner vi liten eller ingen empirisk støtte for hypotese H₃: «*Det norske F-16-bidraget til ISAF ble pålagt caveats for å begrense de fagmilitæres autonomi for å få mer politisk kontroll*», forkastes også i denne casen.

Oppsummering

Også det andre norske F-16-bidraget til Afghanistan var pålagt politiske restriksjoner — dog av en annen type enn det første. De nevnte caveats kan forklares på bakgrunn av et ønske om å unngå utenrikspolitiske kostnader knyttet til faren for *entrapment* i allianseforpliktelsen, parallelt med et åpenbart behov for innenrikspolitiske kompromisser. Det er ikke funnet empiri som tyder på at reservasjonene var motivert i et ønske om sterk politisk kontroll over de militære. Da gjenstår det å vurdere om alliansedimensjonen og den innenrikspolitiske faktor til sammen var *tilstrekkelige, nødvendige* eller *medvirkende* betingelser for at det ble pålagt caveats på det norske kampflybidraget til ISAF.

Norske myndigheter anså videre deltakelse i Afghanistan som maktpåliggende for å demonstrere og bekrefte norsk solidaritet med NATOs stabiliseringsstyrke. Det norske alliansedilemmaet hadde ikke forsvunnet, selv om Taliban tilsynelatende var slått militært. Etter å ha deltatt i Afghanistan siden 2002, ønsket norske myndigheter å distansere seg fra amerikanernes mer offensive og kontroversielle antiterroroperasjon. Norske myndigheter ville heller at NATO skulle spille en mer sentral rolle i Afghanistan. Samtidig presset NATO på for at Norge skulle delta med bakkestyrker sør i landet. Avgivelsen av norske kampfly til ISAF kan følgelig tolkes som en optimal balansering av to ikke fullt ut harmoniserbare hensyn.

Da valget om å sende F-16 endelig var tatt, ble de norske kampflyene fullt integrert i ISAF. Det er ikke gjort empiriske funn i retning av ISAF-relaterte caveats, ei heller andre funn som tyder på at politisk kontroll ble ansett som viktigere enn operasjonell effektivitet. Det å reservere seg *helt* mot å støtte OEF, også i nødtilfeller, framsto som realpolitisk umulig. Til gjengjeld ble caveats svært viktig for å begrense det norske bidragets mulighet til å bli involvert i OEF. Norske myndigheter kunne fortsatt framstå som solidariske, men de reduserte sannsynligheten for å bli brukt i amerikanernes krig mot terror. Behovet for å unnsnippe potensielle utenrikspolitiske belastninger (H_1) framstår dermed som en *nødvendig* betingelse for at det norske kampflybidraget til ISAF ble pålagt caveats.

Synet på Norges deltakelse i Afghanistan var mildt sagt forskjellig i de rødgrønne samarbeidspartiene. Da det framsto som nødvendig å sende det allerede planlagte F-16-bidraget, ble avtalen om gjensidig støtte mellom ISAF

og OEF problematisk innad i regjeringen. Mens Ap og Sp ønsket at Norge skulle være «en aktiv støttespiller», avviste SV enhver norsk tilknytning til OEF. Det virker som om et skarpt F-16-bidrag som kunne brukes fritt både i OEF og ISAF, var utenfor samlingsregjeringens interne handlingsrom eller vinnersett, om man vil. Å svelge en kamel på denne størrelsen ville sannsynligvis ha blitt svært dårlig mottatt i SVs rekke, all den stund flere av partiets stortingsrepresentanter var ute og demonstrerte mot avgjørelsen om å sende kampfly, selv med caveats. Dersom SV sprakk, ville også regjeringen Stoltenberg II revne. Uforbeholden støtte til NATO ville i så fall blitt en Pyrrhos-seier for Ap. Caveats ble kompromisset som tillot regjeringen å samles om å sende et kampflybidrag likevel. Denne innenrikspolitiske dimensjonen kan også forklare hvorfor norske caveats i Afghanistan 2006 fikk sin faktiske form, nemlig for å tjene som skjerming og distansering fra amerikanernes OEF. Med dette framstår hensynet til å balansere de ulike preferansene innad i regjeringen (H₂) også som en *nødvendig* betingelse for å pålegge caveats på kampflybidraget i 2006.

Utvidelsen av NATOs rolle i Afghanistan førte til at norske utenrikspolitiske beslutningstakere igjen måtte ta stilling til Norges rolle i konflikten. Norges allianseavhengighet gjorde at det å ikke bidra med *noe* framsto som realpolitisk umulig. Regjeringens trange innenrikspolitiske handlingsrom tillot Norge å sende et F-16-bidrag, men bare til den mer defensive ISAF-operasjonen.

Norske myndigheter bidro i 2006 med et mer erfarent og bedre forberedt kampflybidrag enn de hadde sendt til Afghanistan i 2002 – 2003, men de påla *betydelige* restriksjoner når det gjaldt hvordan bidraget kunne benyttes i den mer offensive OEF. Dette bidro til en mer optimal balansering av alliansedilemmaet for Norge, men det var trolig enda viktigere for å hindre at SV skulle se seg tvunget til å forlate regjeringen. Det ser ut til at det norske F-16-bidraget denne gang helt klart hadde evne til maktbruk uten å få muligheten — på grunn av begrenset politisk vilje.

Kapittel 6

Libya, 2011

Den arabiske våren i 2011 brakte folkeopprør med krav om regimeendringer og demokratisering til Nord-Afrika og Midtøsten. I februar 2011 satte Muammar al-Gaddafi inn militære styrker mot demonstrantene i Libya, og det utviklet seg til borgerkrigslignende tilstander. Da opprørerne konsoliderte seg i Øst-Libya, truet Gaddafi med «å rense Libya hus for hus» (BBC 2011a), samtidig som det gikk rykter om luftangrep mot sivile (BBC 2011b; The Telegraph 2011, VG 2011a). Dette var retorikk og handlinger som førte til at det internasjonale samfunnet fryktet for en humanitær krise i Libya.

Torsdag 17. mars reagerte FNs sikkerhetsråd på utviklingen med å vedta at omverdenen skulle opprette en flyforbudssone over Libya, men også «take all necessary measures (...) to protect civilians» (FN 2011a).³⁴ Fram til FN-mandatet hadde regjeringen Stoltenberg II uttrykt skepsis til militær intervensjon i Libya (Stortinget 2011a). Men allerede lørdag 19. mars var Norge på plass da representanter fra flere NATO-land møttes i Paris for å diskutere hvordan Sikkerhetsrådets resolusjon 1973 skulle implementeres (FN 2011b). Det ble en styrkegenereringskonferanse som foregikk mot et dramatisk bakteppe, idet Gaddafis militære styrker var nådd nær byen Benghazi — opprørets episenter. Daværende statssekretær i UD, Espen Barth Eide, uttalte senere at møtet var preget av en følelse av et «nå eller aldri» (Eide 2012, s. 18).

³⁴ Dette var Sikkerhetsrådets andre resolusjon om Libya på under en måned, men den første i Sikkerhetsrådets historie som åpnet for militær inngripen mot en regjering med det uttalte mål å beskytte sivilbefolkningen.

Flere vestlige og arabiske land bestemte seg for å gripe inn i konflikten, og statsminister Jens Stoltenberg erklærte: «Historien vil avsi sin dom over oss på grunnlag av våre handlinger nettopp i disse dagene» (Stoltenberg 2011a).

Norsk luftmakt i Odyssey Dawn og Unified Protector

Operasjon Odyssey Dawn (OOD) ble iverksatt ved hjelp av marinefartøyer i Middelhavet og ved luftangrep. Operasjonen ble ledet av USA, med umiddelbar oppslutning av Frankrike og Storbritannia. Målet var å beskytte sivile og opprette en flyforbudssone over Libya (NATO 2011a). Å fjerne Gaddafis regime fra makten var derimot ikke et uttalt mål (Congress 2011).

Knappt tre dager etter den historiske FN-resolusjonen var seks norske F-16 kampfly og et mannskap på nær 150 personer på vingene på vei til hovedbasen i Souda Bay på Kreta. Det skjedde etter en rekordrask politisk beslutningsprosess i regjeringen — en prosess som fikk tverrpolitisk støtte på Stortinget (FD 2011a). Koalisjonen oppnådde umiddelbart luftherredømme (De Cook 2012, s. 32), og allerede etter et par dager — fra og med torsdag 24. mars — begynte de norske kampflyene å slippe bomber mot bakkemål inne på libysk territorium (Aftenposten 2011a; Dagbladet 2011a).

Torsdag 31. mars overtok NATO kommandoen over operasjonen, som ble omdøpt til Operasjon Unified Protector (OUP). De politiske og militære målsettingene forble de samme — «Nothing more, nothing less», ifølge NATOs generalsekretær Anders Fogh Rasmussen (Rasmussen 2011).

Totalt deltok 32 land i militæroperasjonene over Libya. Rundt 190 NATO-fly gjennomførte omtrent 26,500 *sorties*, hvorav 9700 rene bombetokt mot mål i Libya (Bouchard 2012, s. 130; NATO 2011b; Regjeringen 2011b). OUP ble avsluttet i slutten av oktober 2011, etter at Gaddafi ble fanget og drept av opprørerne idet han forsøkte å unnslippe landet.

I første fase av krigen fokuserte koalisjonen på bakkebaserte enheter og installasjoner som kunne utgjøre en umiddelbar trussel mot sivilbefolkningen.

I andre fase ble det i større grad fokusert på strategiske mål som hadde betydning for Gaddafi-regimets evne til kommando, kontroll og ledelse (Faremo 2011a). Uten at denne studien skal ta stilling til om koalisjonen gikk ut over FN-mandatet eller ei, så begynte NATO å gi nærstøtte til libyske opprørerne på bakken, og operasjonen utviklet seg i praksis fra å skulle beskytte sivile fra umiddelbar fare til en *de facto* anti-regimeoperasjon.

Libya-operasjonen gikk av stabelen på et tidspunkt da norske kampfly hadde gjennomgått en betydelig kompetanse- og kapasitetsheving. De norske kampflyenes tekniske stand så vel som pilotenes erfaring og ferdighetsnivå var «kort og godt bunnsolid» (Sandnes 2012, s. 113). Den uttalte norske politiske målsettingen var enkel: Flyene skulle bidra til håndhevelsen av Sikkerhetsrådsresolusjon 1973, «ikke jakte Gaddafi», ifølge Jens Stoltenberg (NRK 2011b; Stoltenberg 2011b). I ettertid er det kommet fram at samtidig som Norge bidro i bombekampanjen, drev norske myndigheter også hemmelige fredsforhandlinger mellom det libyske regimet og opprørerne (VG 2014).

Det norske Libya-bidraget ble i all hovedsak benyttet til såkalte SCAR-opppdrag, noe som innebar patruljering over et tildelt område og engasjering av mål som måtte befinne seg der (Sandnes 2012, s. 112). I den innledende fasen av krigen sto norske kampfly for rundt 17 prosent av de forhåndsplanlagte bombetoktene over Libya. Norge var blant de allierte som i særklasse bombet mest i forhold til eget folketall (Henriksen 2013, s. 31). De norske kampflyene ble også tildelt noen av de politisk mest sensitive oppdragene i Libya (Faremo 2011b; Heier 2012, s. 26). Ifølge øverstkommanderende for OUP, generaløytnant Charles Bouchard, var Norge «one of the go-to countries when we needed to get things done (...) you did some stuff the other did not want to do» (Bouchard 2012). Eksempelvis var norske fly med på å bombe Muammar al-Gaddafis eget militære hovedkvarter i Tripoli (NRK 2011c).

De norske kampflyene deltok i koalisjonsoperasjonene over Libya i fire måneder. Ved sankthanstider ble de seks flyene redusert til fire fly, og den 1. august 2011 ble de siste flyene trukket hjem, selv om operasjonen ikke var ferdig (Regjeringen 2011b). I løpet av denne perioden gjennomførte F-16-flyene 615 *sorties* og slapp 588 bomber, ifølge offisielle kilder (Forsvaret 2011).

Det norske kampflybidraget i Libya hadde definitivt vært blant de «beste i klassen». I løpet av fire måneder hadde norske kampfly – i FN's navn – sluppet nesten 75 ganger flere bomber enn Luftforsvaret hadde gjort i alle årene siden andre verdenskrig (Høiback 2013, s. 215).³⁵ Hvordan var dette mulig?

Norske caveats i Libya-operasjonene

Det norske kampflybidraget ble oppsatt i et forrykende tempo. Engasjementsreglene ble utarbeidet ved FOH tett oppunder avreisen (Dagbladet 2011b). Operasjonen(e) i Libya hadde svært robuste felles ROE uten spesielle begrensninger (Greenleaf 2013, s. 40–41). Ifølge forsvarsminister Grete Faremo skjedde det ingen endringer i ROE da NATO overtok kommandoen (NRK 2011a). Engasjementsreglene i OUP skal med Faremos ord ha vært «like robuste som under Odyssey Dawn» (Regjeringen 2011a). Uten å ha hatt direkte tilgang til operasjonens ROE kan vi – når vi også tar med de norske flyenes atferd i operasjonsområdet – med all rimelighet fastslå at de to operasjonenes felles ROE var meget robuste. Innenfor rammene av krigens folkerett var det få begrensninger på mulighetene for maktbruk.

De norske F-16-flyene hadde blitt avgitt til Libya-operasjonene med visse «politiske retningslinjer» (Ødegaard 2014), men uten noen formelle caveats innenfor det ROE-rammeverket som operasjonene ble utført i tråd med (Faremo 2011b; Heier 2012, s. 20; Lunde 2012). Ifølge en av pilotene i bidraget var Norge faktisk den eneste deltakernasjonen i Libya som opererte uten noen caveats (Bøe-Hansen 2013, s. 152). Sett i lys av funnene i de tre foregående casene blir spørsmålet om dette også er tilfelle dersom vi undersøker det empiriske materialet i denne casen med et annet og bredere perspektiv enn den formelle forståelsen av caveats som embetsverket legger til grunn. Det er særlig to momenter som er relevante i denne sammenheng.

³⁵ Før Libya-konflikten hadde norske kampfly bare sluppet åtte bomber i skarpe operasjoner på 66 år (siden 1945).

Den første nasjonale føringen ved norsk ROE-policy i Libya som bør trekkes fram er *Red Card Holder-funksjonen*. I likhet med alle de andre deltakerlandene stilte norske myndigheter som vanlig krav om «medbestemmelse og innflytelse» over bidraget gjennom å sende norske liaisonoffiserer med RCH-myndighet (Regjeringen 2011a). Norge hadde rundt ti slike forbindelsesoffiserer plassert i de forskjellige operasjonskvarterene som styrte luftoperasjonene over Libya (Regjeringen 2011b). Norske RCH-offiserer var (på vegne av norske myndigheter) representert ved operasjonskommandoen for OOD, og deretter på taktisk nivå i NATOs luftoperative kommandosentral (CAOC 5) i Poggio Renatico syd for Venezia, samt på operasjonelt nivå ved NATO-hovedkvarteret Allied Joint Force Command i Napoli (Heier 2012, s. 18 – 19). Disse offiserene skulle delta i planleggingen av de oppdragene norske kampfly skulle løse, og de hadde muligheten til å vise rødt kort dersom oppdragene ble antatt å være utenfor koalisjonens ROE eller norske nasjonale hensyn (Faremo 2011b; Regjeringen 2011a).

Før vi kan konkludere med om denne offisersfunksjonen var en *de facto* caveat slik det defineres i denne studien, må vi vite om det norske RCH-teamet utøvde politiske (uformelle) reservasjoner i praksis. Den 9. mai sa forsvarsminister Grete Faremo til Stortinget at målutvelgingsprosessen for de norske flyene foregikk «i tett og god dialog mellom våre nasjonale representanter og NATOs hovedkvarter». Videre forsikret hun at «målvalg ved enkelte anledninger har blitt endret etter dialog mellom norske representanter og operasjonsledelsen» (Faremo 2011b). Dette kan rimelig tolkes som at de norske offiserene aktivt var med i prosessen og jobbet med å bytte ut enkelte mål som ble oppfattet som utenfor det norske bidragets ROE.

I et fåtall tilfeller besluttet norske Red Card Holders å vise rødt kort (Svarstad 2013, s. 50). Det er imidlertid ikke funnet at dette skjedde som et resultat av konkrete føringer fra norske politiske myndigheter. Vetoet synes heller å ha vært et resultat av militærfaglige vurderinger, det vil si målenes militære verdi veid opp mot risiko for utilsiktet skade på målets omgivelser (Nergård 2015). Det er funnet indikasjoner på at enkelte avgjørelser ble truffet fordi liaisonoffiserene *selv* antok at målene kunne få politiske implikasjoner for norske myndigheter (Svarstad 2013, s. 50), eller fordi de ble ansett å være for «framoverlente» (Henriksrud 2014, s. 74).

Den andre og mer indirekte nasjonale føringen ved norsk ROE-policy i Libya er at de norske kampflyene ble kalt hjem før koalisjonsoperasjonen var ferdig. F-16-bidraget ble først redusert i størrelse og deretter terminert etter fire måneder. Dette er ingen caveat slik vi definerer det i denne studien, men det var utvilsomt en politisk begrensning av den totale norske innsatsen i Libya av den totale norske innsatsen i Libya, selv om Norge fortsatte å bidra til NATOs kommandokjede med inntil ti stabsoffiserer som var delaktige i valg av taktikk og bombemål helt fram til OUP ble avsluttet den 31. oktober (Regjeringen 2011b; Henriksrud 2014, s. 11, 62, 78). Den offisielle norske begrunnelsen bak avgjørelsen om å trekke ut F-16 var «slitasje» (Faremo 2011d) og behov for å ha flyene «hjemme» på nasjonal beredskap (NRK 2011d).³⁶ Det er liten tvil om at det høye operasjonstempoet i Libya tæret både på norske piloter og flyskrog. Samtidig må det være lov til å spørre – sett i lys av studiens tre andre caser – om en av Forsvarets prioriterte spydspisser virkelig bare har utholdenhet til å operere ute i tre-fire måneder?

Ifølge nestkommanderende ved FOH i 2011, Morten Haga Lunde, kunne de norske F-16-flyene ha «stått lengre» i Libya (Svarstad 2013, s. 82). I tillegg var det en operativ «restkapasitet» igjen i det norske bidraget da det ble trukket tilbake til Norge (Nergård 2015). En forlengelse av bidraget ville utvilsomt ha blitt mer kostnadskrevende, i tillegg til å gå på bekostning av Luftforsvarets andre planlagte gjøremål, men alt tyder på at det hadde vært mulig å stå løpet ut i Libya-operasjonen dersom dette hadde blitt politisk bestemt av norske myndigheter.

Den norske deltakelsen i Libya var betydelig, men kun i en begrenset tidsperiode. I tråd med denne studiens definisjon av caveats-begrepet finner vi at Norge bare la én politisk reservasjon på bruken av de norske kampflyene, nemlig:

c) Muligheten til å avstå fra enkelte oppdrag

³⁶ Jens Stoltenberg pekte konkret på behovet for å «håndheve norsk suverenitet i store havområder i nord» (NRK 2011d). Samtidig kan man også spekulere på hvorvidt de siste fire flyene kan ha blitt trukket hjem i kjølvannet av terroranslaget 22. juli, under en nasjonal krise da mange fant det støtende at Forsvaret var mest opptatt av å krige i utlandet. Hvilken konsekvens hendelsene 22. juli fikk for den norske Libya-policyen er fortsatt ukjent, all den tid det ikke er gjort en granskning. Det er likevel grunn til å anta at dette førte til et skifte av fokus hos norske beslutningstakere.

Det er ikke gjort funn som tyder på at omprioriteringene av mål eller bruken av vetorett var et resultat av politiske retningslinjer eller implisitte føringer – uformelle caveats – fra norske myndigheter. Følgelig kan vi ikke konkludere med at bidraget til Libya var pålagt caveats i betydningen «en politisk motivert reservasjon – formell eller uformell – som innskrenker et militært bidrags bruksområder eller anvendbarhet i forhold til en koalisjons felles ROE».

I tilfellet Libya kan derfor alle de tre hypotesene i denne studien forkastes allerede her og nå, da det ikke finnes noen caveats å forklare. Sett i lys av funnene i de tre foregående casene er det interessant å spørre: Hvorfor ble det ikke pålagt caveats i Libya? Slik caveats-begrepet anvendes i denne studien – som et politisk multiverktøy for å ivareta forskjellige hensyn – er det logisk å først spørre om risikoen for politiske kostnader var lavere i Libya enn i tidligere operasjoner? En slik antakelse virker urimelig når vi vet at det var snakk om en offensiv luft-til-bakke-operasjon med fare for feilbombing. I tillegg ble norske fly bevislig tildelt noen av de politisk mest sensitive oppdragene knyttet til bombing av vanskelige mål. Norske fly bidro i de skarpeste oppdragene i et disproporsjonalt stort omfang. Risikomomentene må dermed kunne sies å ha vært minst de samme som i tidligere operasjoner, om ikke mye større.

Kan fraværet av caveats forklares med at det eksterne presset på Norge for å bidra substansielt var større enn tidligere? Var det spesielle innenrikspolitiske interessekonstellasjoner som pekte mot en proaktiv og robust norsk rolle i Libya? Eller var det rett og slett Forsvaret som opererte utenfor politisk kontroll? For å undersøke dette skal vi benytte de samme tre hypotesene, teoriforankrede perspektivene og nivåinndelingene som tidligere i studien. Hva var det som muliggjorde at Norge sendte et substansielt bidrag til en koalisjonsoperasjon *uten* caveats?

Allianseperspektivet

Da FNs Sikkerhetsråd klarte å enes om en resolusjon som hjemlet bruk av «alle nødvendige midler», ble Operasjon Odyssey Dawn iverksatt umiddelbart. Selv om den innledende operasjonen ble anført av USA, satte amerikanerne

seg tidlig i baksetet og lot europeiske NATO-medlemmer ta mer av styringen (Michaels 2011, s. 56). NATOs medlemmer klarte imidlertid ikke sammen å enes om ønsket slutttilstand eller hva som skulle være militære mål i Libya (Heier 2012, s. 35). Dermed tok Frankrike og Storbritannia ledelsen for en «koalisjon av villige», men innenfor en NATO-ramme.

Libya-operasjonene hadde en offensiv karakter, og kontroversene knyttet til åpent å velge side i en *de facto* borgerkrig i et land utenfor Europa gjorde at sentrale NATO-nasjoner som Tyskland valgte ikke å bidra. Det samme gjaldt det nært beliggende Tyrkia. Kun et fåtall av bidragsyterne i Libya var med fra starten av, og knapt noen stater deltok helt uten betingelser (Gyllensporre 2012). For eksempel tillot ikke Nederland sitt bidrag å drive luft-til-bakke-operasjoner (Nygren 2014). Til og med USA påla ved overgangen til OUP sine fly caveats som begrenset dem fra å utføre forhåndsplanlagte bombetokt (Brzezinski 2011; Volker 2011). Den skarpeste oppgaven i Libya — luft-til-bakke-operasjoner — var det bare 10 av 32 nasjoner som utførte (i ulik grad), og blant dem var Norge (Faremo 2011b). Kan det være at norske utenrikspolitiske beslutningstakere så dette som et mulighetsvindu for å investere i NATO-alliansen?

USAs tilbakeholdenhet ble en test for de europeiske NATO-allierte. Når det kom til stykket, var det få som virkelig stilte opp. Til tross at det norske bidraget var lite i omfang, valgte Norge en framoverlent rolle som normalt er forbeholdt større militærmakter. Norge flyttet grensene for den militære maktbruken og fikk en reell tellende effekt på «slagmarken» (Henriksen 2013, s. 36), noe småstater i praksis sjelden oppnår. Dette ble da også lagt merke til hos Norges allierte. Blant annet uttalte USAs president Barack Obama at «Norway punches above its weight» (The White House 2011). Hedersbetegnelser som «Best in class» og «Gold star» ble også brukt om den norske innsatsen (Heier 2013, s. 128).

Et sammenfall av flere faktorer kan ha bidratt til at norske myndigheter kan ha betraktet Libya-krisen som en mulighet til å investere i «lånemaktsbanken». Norske F-16 var blitt kapasitets- og kapabilitetsmessig «state of the art»; det var et lunket alliert «oppmøte», og ikke minst var det en folkerettslig forankret operasjon. Dette var også en sjanse til å rette på inntrykket etter Irak og Afghanistan-operasjonene — at Norge var en nasjon som enten ikke bidro eller som ikke ønsket å ta på seg de tøffeste og skarpeste oppgavene. I Libya

tok Norge en stor del av byrdefordelingen, noe som var egnet til å vise at landet (egentlig) tok NATOs allianseforpliktelser på alvor (Heier 2012, s. 10). Ved å bidra substansielt og uten caveats i Libya kunne Norge også komme seg inn i NATOs innerste sirkel (Matlary 2013), blant de «store gutta». F-16-bidraget i Libya viste at småstaten Norge faktisk kunne spille en strategisk rolle i en stor koalisjonsoperasjon (ibid., s. 126).

At det norske bidraget skulle få en så sentral og offensiv rolle som det faktisk gjorde, var neppe et resultat av en tydelig styrt politisk eller militær prosess, ettersom den overrasket både nasjonalt og internasjonalt (Henriksen 2014, s. 185). Samtidig kan fraværet av caveats på bidraget ha vært et synlig uttrykk for at norske myndigheter enten var villige til å ta en langt større risiko for politiske kostnader enn i tidligere operasjoner (Heier 2012, s. 23) — eller de undervurderte risikoen for at slike kostnader kunne påløpe. Videre er det verdt å merke seg at norske myndigheter heller ikke påla bidraget caveats etter hvert som operasjonen utviklet seg — slik blant annet USA gjorde.

At norske myndigheter gikk langt for å framstå som en «lydig» alliert, underbygges av det faktum at de ikke benyttet muligheten til å omsette den betydelige innsatsen på taktisk nivå til innflytelse og medbestemmelse på operasjonelt nivå — det nivået som styrte retningen på operasjonen og sto for målutvelgelsen (Henriksen 2013). Øverstkommanderende Bouchard sa i ettertid: «I would have welcomed more participation and influence by the Norwegians. In fact, to ask for such influence is rather the norm. A lot of nations did» (Bouchard 2012). Hadde norske myndigheter ønsket å påvirke Libya-operasjonen i en mindre offensiv retning, så var det operasjonelle nivået stedet å være representert, men dette ble altså ikke prioritert.

Som nevnt innledningsvis var det norske offisielle synet på en militær intervensjon i Libya negativt inntil Sikkerhetsrådet vedtok resolusjon 1973. Da FN-mandatet forelå, bråsnudde regjeringen. Mindre enn hundre timer fra beslutningen ble tatt i Oslo var de norske flyene aktivt med i operasjonene over Libya (Faremo 2011c). Ved første blick kunne dette antyde at Norges deltakelse var uttrykk for støtte til FN mer enn avhengighet av NATO. Og riktignok ble FNs autoritet styrket gjennom håndhevelsen av mandatet, noe som alltid har vært i småstaten Norges interesser. Men det forklarer ikke hvorfor Norge stilte så substansielt og skarpt (Matlary 2014, s. 74), og i alle fall ikke hvorfor bidraget var fritt for caveats. Normalt ville et bidrag som

bare var innrettet mot å hindre overgrep mot sivile, ha hatt noen formelle eller uformelle caveats knyttet til målutvelgelse og identifisering før det kunne angripe bakkemål – slik som i Afghanistan. Hensynet til alliansen ser dermed ut til å være den underliggende forklaringen på det norske bidragets offensive karakter, og FN-sporet den uttalte.

På grunnlag av disse funnene kan det spekuleres i om norske myndigheter vektla den faktiske realpolitiske gevinsten ved et substansielt bidrag som tyngre enn de potensielle politiske kostnadene bidraget kunne medføre. At bidraget ble trukket hjem før operasjonen var ferdig, kan tolkes som at norske myndigheter anså «medlemskontingenten» som betalt etter 588 bombeslipp, selv om den offisielle begrunnelsen var «slitasje». Forsvarsministeren uttrykte det slik: «Vi må kunne forvente forståelse blant våre allierte for at Norge med et lite luftforsvar ikke kan opprettholde et stort kampflybidrag over lang tid» (Faremo 2011d). Men dette kan også tolkes som at norske myndigheter anså at utviklingen i operasjonen økte faren for *entrapment*, slik at Norge kunne bli «en nyttig idiot» i det som hadde utviklet seg til en anti-regimeoperasjon. Denne utviklingen kan igjen ha ført til at norske myndigheter valgte å trekke bidraget hjem fremfor å pålegge caveats underveis. Det har fått liten oppmerksomhet at et så lite og allianseavhengig land som Norge bare forlot sine «våpenbrødre» midt under krigen (Heier 2015). «Slitasje» framstår i så tilfelle som en mer legitim grunn enn «vil ikke mer».

Innenrikspolitisk perspektiv

I hvilken grad kan Norges skarpe bidrag til Libya, uten caveats, ha vært motivert av partipolitisk tautrekking og påfølgende kompromisser?

I 2011 var det fortsatt Stoltenberg II-regjeringen som satt ved makten. Den besto av de samme partiene som i forrige case fra 2006 – Ap, Sp og SV. Men ved valget i 2009 hadde SV fått mindre oppslutning enn i 2005, og dermed var partiets posisjon i regjeringen svekket (Stortinget 2009). Det var de samme samfunnsgruppene som satt med regjeringsmakten, men med en annen intern balanse. Kan dette ha bidratt til at det norske kampflybidraget ble så offensivt?

Beslutningen om å sende seks F-16 til Libya ble tatt fredag 19. mars uten et eneste formelt møte i verken regjeringen eller Stortinget (Aftenposten 2011b). I Norge har regjeringen riktignok fullmakter til å bruke militærmakt, men det er sedvane å konsultere DUUFK (Knutsen et al. 2000, s. 12) og helst også Stortinget. Fordi bidraget ble iverksatt så fort, og rett før det var helg, informerte utenriksminister Jonas Gahr Støre de andre partilederne over telefon natten og morgenen etter at avgjørelsen var tatt (Aftenposten 2011b) – en prosess SVs Kristin Halvorsen senere har omtalt som «mobilparlamentarisme» (Dagsavisen 2014).

I begynnelsen fikk kampflybidraget til Libya tverrpolitisk støtte fra alle partiene på Stortinget (Stortinget 2011a). At regjeringen Stoltenberg II kunne enes om å sende et så skarpt bidrag, kan sannsynligvis forklares av at oppdraget (i utgangspunktet) var en humanitær intervensjon med et klart FN-mandat, noe som ga et stort innenrikspolitisk vinnersett. Faktisk var det nettopp denne typen operasjon og mandat regjeringspartiet SV i årevis hadde argumentert for at Norge skulle kanalisere sitt internasjonale militære engasjement inn i (SV 2015). Det å plutselig bli motstander kunne ødelegge mye av partiets troverdighet på utenriksfeltet. Hvis man ikke skulle gripe inn *nå*, når og hvor skulle man ellers gjøre det? I tillegg ble beslutningen tatt under sterkt tidspress med en potensiell humanitær katastrofe som bakteppe.

Etter hvert som operasjonen utviklet seg og Norge deltok i den «spisse enden», dukket de partipolitiske motsetningene i synet på bruk av militærmakt fram. Flere SV-representanter uttrykte bekymring for utviklingen, både for «jakten på Gadaffi» og de norske kampflyenes sentrale og offensive rolle (Oma 2014, s. 86). Under SVs landsmøte i slutten av mars samlet partiet seg om en uttalelse som støttet FN-resolusjonene og den norske deltakelsen, men som poengterte at støtten ikke var ubetinget (VG 2011b). Nestleder i SV, Bård Vegar Solhjell, var blant dem som var bekymret for at resolusjonen kunne bli tøyd lenger enn det SV kunne være med på. Han lovet at SV nøye ville følge opp hvordan mandatet ble brukt (VG 2011b).

Også Senterpartiet ønsket snart å endre det norske bidragets rolle. Nestleder Trygve Slagsvold Vedum uttrykte i Stortinget 29. mars bekymring over at Norge hadde «tatt et ansvar i den internasjonale operasjonen som langt overgår vår relative størrelse når det gjelder militær slagkraft». Dette burde tilsa «en mer tilbaketrukket militær rolle videre», sa Vedum (Stortinget 2011b).

Arbeiderpartiet ønsket ikke å redusere det militære bidraget på dette tidspunktet. Ifølge parlamentarisk nestleder Martin Kolberg var det «nødvendig med fortsatt militært press på Gaddafi» (VG 2011c). Spesielt skal partileder og statsminister Stoltenberg ha vært en pådriver for at det norske bidraget fikk en så framoverlent rolle (VG 2011d). Enkelte påstår at Stoltenberg også legitimerte bidraget som «utmerket trening for det norske luftvåpenet» (Aftenposten 2014a; Klassekampen 2014). Enten dette er sant eller ei, så var det rådende synet i Arbeiderpartiet at kampflyene skulle fortsette i samme rolle — og Stoltenbergs standpunkter hindret ham i alle fall ikke i å bli generalsekretær i NATO tre år senere (Aftenposten 2014b).

Etter hvert som OUP utviklet seg til å ligne en anti-regimeoperasjon, vokste uenigheten innad i regjeringen, og det innenrikspolitiske vinnersettet krympet. At det norske bidraget ble redusert og deretter hjemsendt mens operasjonen fortsatt var i full gang, kan også tolkes som beslutninger tatt av hensyn til regjeringssamarbeidet (Oma 2014, s. 86). Det er mulig at Arbeiderpartiet ønsket å la kampflyene operere uten caveats til tross for motstand fra SV, men at det ble umulig for SV å stå bak bidraget etter hvert som utviklingen i Libya tøyde FN-mandatet. Det siste bekreftes av SVs Heikki Holmås i et debattinnlegg i *Klassekampen* idet denne studien går i trykken: «Jeg mener imidlertid det bar galt av sted da FN-mandatet ble vridd fra et oppdrag for å beskytte sivile til en klappjakt på Gaddafi og mål om regimeskifte. Derfor ønsket SV å trekke det norske bidraget av kampfly, noe regjeringen også gjorde» (Holmås 2016).

Selv om SV var svekket etter valget i 2009, var regjeringen Stoltenberg II fortsatt avhengig av partiets støtte. Løsningen kan ha blitt et kompromiss hvor bidraget ble trappet ned og så avviklet før operasjonen var ferdig, for så å begrunne det utad med «slitasje». Istedenfor å etterkomme presset fra SV på et tidlig tidspunkt ved å pålegge bidraget caveats, kunne Arbeiderpartiet få demonstrert norsk alliansesolidaritet vis-à-vis NATO, og så heller «gi seg mens leken var god» før operasjonen var over.

Disse tolkningene indikerer at innenrikspolitiske forhold kan bidra til å forklare a) hvorfor bidraget ble avgitt uten caveats i utgangspunktet (nemlig fordi det hadde et klart FN-mandat), og b) hvorfor bidraget ble trukket hjem før operasjonen var avsluttet (divergerende interesser innad i Stoltenberg II-regjeringen). I tillegg må det undersøkes om forholdet mellom politiske myndigheter og Forsvaret hadde betydning for reguleringen (eller den manglende sådanne) av norsk maktbruk i Libya.

Byråkratisk perspektiv

Kan det norske bidragets offensive karakter i Libya (og spesifikt fraværet av caveats) også ha vært et resultat av Forsvarets innflytelse og autonomi i planleggingen og utførelsen av oppdraget? Opererte kampflybidraget rett og slett utenfor politisk kontroll?

De norske F-16-flyene ble sendt til operasjonsområdet i ekspressfart. Fra beslutningen ble tatt gikk det knapt fire døgn før flyene befant seg i luftrommet over Libya. Ifølge generalmajor Morten Haga Lunde pleier det normalt å ta «noen måneder for utarbeidelse av ordre og planverk samt forberedelse til deployering» (Lunde 2012, s. 93). Det gikk «faktisk så fort at da flyene tok av fra Bodø, var det ikke sikkert hvilken base de skulle lande på» (ibid.).

Tidspresset gjorde at FOH fikk hele ansvaret for å planlegge og iverksette bidraget, faktisk bare i løpet av en helg. Etter alt å dømme fikk de fagmilitære betydelig handlefrihet med hensyn til hvordan det norske bidraget skulle utformes. Den allmenne antakelsen om at de fagmilitære setter operasjonelle hensyn fremfor politiske hensyn tilsier at Forsvaret ønsket mest mulig selvstendighet da ROE skulle utarbeides og bidraget iverksettes. Brukte Forsvaret anledningen til å gjøre engasjementsreglene mer robuste for å få mer operasjonell fleksibilitet – og for å kunne være mer offensive?

Beslutningen om å delta «mye» og med risiko i Libya ble truffet på politisk hold, uten at Forsvaret hadde vært en pådriver (Matlary 2014, s. 74; Svarstad 2014). At Norge skulle delta i en hurtig tilkalt «koalisjon av villige» fremfor å vente på NATO, kom overraskende på Forsvarets ledelse (Heier 2012, s. 11). Den kraftig komprimerte planprosessen ga FOH liten tid til å utvikle konkrete nasjonale retningslinjer eller caveats spesielt tilpasset situasjonen i Libya (ibid., s. 33). Faktisk eksisterte det ikke engang norske reservasjoner mot å engasjere mål som befant seg over grensene til Libyas naboland (Nordskog 2012) – noe som mildt sagt kunne ha skapt diplomatiske utfordringer. Da norske kampfly begynte å slippe bomber i Libya, var det ingen klar formening hos norske myndigheter om hva «beskyttelse av sivile» skulle innebære i praksis. Koplingen mellom mål og midler var med andre ord diffus (Heier 2013, s. 134).

FOH hadde ikke fått politiske signaler om at Norge «ikke skulle ta en framoverlent rolle — heller motsatt» (Lunde, sitert i Frost-Nielsen 2014, s. 14). Men selv om det ikke var meldt inn noen norske caveats, understreket generalmajor Lunde at det var viktig for FOH å danne seg et bilde av hva som lå innenfor norsk *tradisjon*, fordi feilbombing «ville bli katastrofalt for norsk deltakelse» (ibid., s. 95). FOH ga derfor føringer til kampflybidraget og de norske liaisonoffiserene om at det var nulltoleranse for skade på sivile, og at det var behov for positiv identifisering før mål kunne engasjeres (ibid., s. 94).

Som tidligere vist var myndighetenes eneste forbehold at norske interesser skulle ivaretas av liaisonoffiserer med RCH-myndighet. Luftforsvaret måtte i all hast skrive ned instruksene som regulerte hva RCH-teamet skulle gjøre på vegne av norske myndigheter (Heier 2012, s. 18). I startfasen måtte de norske liaisonoffiserene i stor grad klare seg selv og definere sine egne oppgaver (ibid., s. 19; Nordskog 2012, s. 103). Ifølge sjefsjuristen for det norske RCH-teamet, oberstløytnant Per-Thore Bråthen, fikk de «få norske politiske føringer» før avreise (Bråthen, sitert i Libell 2012, s. 9). Etter hvert fikk liaisonoffiserene instruks fra FOH, som ga et rammeverk med et «godt handlingsrom» og føringer for når de måtte søke råd «hjemme» (Henriksen 2013, s. 38; Henriksrud 2014, s. 68).

All den stund det ikke forelå noen norske caveats, ble svært mye av ansvaret for den faktiske ROE-policyen lagt på liaisonoffiserene og pilotene. De norske RCH-offiserene omprioriterte og nedla veto mot enkelte mål på bakgrunn av at de *selv* antok at målene kunne få politiske følger for norske myndigheter (Svarstad 2013, s. 50). Og siden de norske flyene ofte måtte finne og angripe mer tilfeldige og oppdukkende mål inne i Libya, ble mye den faktiske atferden bestemt av pilotene selv. En av pilotene har understreket at handlefriheten ble oppfattet som en tillitserklæring, og videre at norske piloter avbrøt flere angrep i tettbebygde strøk fordi det var fare for utilsiktet skade (Bøe-Hansen 2013, s. 153). Dette tyder på at selv om bidraget ikke ble pålagt formelle caveats, så forvaltet både piloter og liaisonoffiserer de norske ROE på en måte som impliserer at bidraget påla seg selv *soft caveats*.

Disse funnene mer enn antyder at de fagmilitære fikk stor autonomi og potensiell innflytelse i utformingen av de norske ROE til kampflybidraget over Libya. Samtidig var det tilsynelatende ikke de fagmilitære som presset på for at disse ROE skulle bli så robuste. Videre framgår det tydelig at den

offensive rollen som det norske bidraget fikk, ble stilltiende akseptert av norske politiske myndigheter. Flere forhold tyder på at det forelå et implisitt politisk ønske om å ta en slik framoverlent rolle i Libya, og at det var de fagmilitære selv – ved FOH, RCH-team og piloter – som satte begrensninger for den norske maktbruken.

Selv om det kan ha kommet politiske hint om at det var en ønskelig med en offensiv norsk rolle i Libya, er det likevel lite trolig at dette var del av en *klar politisk strategi* for Norges deltakelse. En av liaisonoffiserene i bidraget oppfattet prosessen som en «naturlig utvikling»: «Det var ikke styrt av en stor plan, det var mer styrt av at sånn måtte det bli» (sitert i Henriksrud 2014, s. 69). På den annen side kan det selvsagt spekuleres i om myndighetenes beslutning om å avvike bidraget ble påvirket av at politikerne følte at de hadde mistet kontroll over det norske bidraget – uten at det er funnet belegg for dette.

Alt tyder på at de fagmilitære fikk uvanlig frie tøyler i Libya. Forsvaret ble ikke pålagt verken formelle eller uformelle restriksjoner; derimot var det offiserene som ivaretok politiske hensyn gjennom selvpålagte *soft caveats*. Dette strider i så fall mot den underliggende teoretiske antakelsen om at de militære alltid vil vekte operative hensyn tyngre enn politiske hensyn.

Oppsummering

Den norske deltakelsen i operasjonene over Libya var både substansiell og uten caveats. Dette var mulig fordi det norske kampflybidraget hadde nådd et teknologisk og kompetansemessig høyt nivå, og fordi det hadde kort reaksjonstid. Bidragets offensive karakter kan forklares både med alliansehensynet og med sammenfallende preferanser innad i regjeringen (i den innledende fasen). Det er derimot ikke funnet empiri som tyder på at bidragets offensive karakter var et resultat av fagmilitæres påvirkning på politiske myndigheter, eller at Forsvaret opererte utenfor politisk kontroll. Tvert imot synes det som om de fagmilitære selv påla seg *soft caveats* for å ivareta politiske hensyn.

Libya framsto som et mulighetsvindu hvor Norge *både* kunne investere i alliansegarantien fra NATO og styrke FNs autoritet. Det var en situasjon hvor begge de to tradisjonelle drivkreftene i norsk utenrikspolitikk – realpolitikken og idealpolitikken – kunne forenes i samme løsning (delta i operasjonen) og virkemiddel (kampfly). Allianseperspektivet har synliggjort at et bidrag uten politiske restriksjoner ga større alliansepolitisk gevinst enn et bidrag med caveats ville ha gjort. Med et skarpt og offensivt bidrag kunne Norge rette opp inntrykket av motvillig medvirkning og/eller overdrevne restriksjoner i tidligere NATO-operasjoner. Skarpheten og omfanget i bidraget var primært motivert av alliansehensyn, mens den offisielle begrunnelsen var sentrert rundt FN-mandatet (Matlary 2014, s. 75). Hensynet til allianseforpliktelsene framstår som et sentralt motiv og en *nødvendig* betingelse for at bidraget ble avgitt uten forbehold (caveats).

Avviklingen av bidraget etter fire måneder kan tolkes som et noe drastisk skritt for å hindre *entrapment*, mer enn som indirekte pålegging av caveats. Intervensjonen hadde utviklet seg til en anti-regimeoperasjon, og de to klassiske drivkreftene i norsk utenrikspolitikk trakk ikke lenger i samme retning. Samtidig kan det innvendes at Norge har stått løpet ut i en rekke tidligere NATO-operasjoner, hvor utsiktene for en «lykkelig slutt» ikke har vært spesielt bedre. Alliansekostnadene antas dermed bare å ha medvirket til at bidraget ble trukket hjem.

Det caveats-frie kampflybidraget til Libya ser ut til å ha vært innenrikspolitisk mulig å sende fordi operasjonen hadde et klart FN-mandat og en begrunnelse som også regjeringspartiet SV kunne støtte (beskyttelse av sivile). Dette framstår som en *nødvendig* betingelse for at bidraget kunne sendes uten caveats, noe som kan underbygges av at SV tidligere har krevd caveats på norske bidrag når operasjonene ikke har hatt samme «humanitære» motiv. Da operasjonen i Libya utviklet seg i en annen retning (regimeendring) og den norske rollen ble utpreget «framoverlent», oppsto det motstridende syn på bidraget innad i regjeringen. I et *inside-ut*-perspektiv kan det virke som om den norske regjeringens vinnersett på hjemmebane krympet i takt med Gaddafi-regimets kontroll over Libya. Etter fire måneder var ikke dette vinnersettet stort nok til at det var politisk mulig å opprettholde bidraget. På toppen av det hele kom hendelsene 22. juli. Løsningen ble å trappe ned antall fly og deretter avvike bidraget, istedenfor å pålegge caveats. Den

innenrikspolitiske kompromissfaktoren antas å ha vært viktig for denne avgjørelsen.

Tidspresset må tilskrives en betydelig forklaringskraft for at det norske bidraget ble sendt uten caveats. Det var rett og slett for knapt med tid til å utarbeide særskilte norske betingelser spesielt tilpasset Libya. Kombinert med en følelse av «nå eller aldri» kan dette ha ført til at norske politikere vegret seg for å framstå som bremseklosser stilt overfor en potensiell humanitær katastrofe. Når bidraget først ble så offensivt, ser det ut til at bordet fanget. I denne analysen burde tidspresset muligens ha bli tatt inn som en egen uavhengig variabel, da dette ser ut til å ha vært en *medvirkende* betingelse for at bidraget ble fritt for restriksjoner.

Det norske bidraget til Libya er blitt ansett som en «suksess» i operativ forstand. Det ga Norge skryt fra de allierte og kunne omsettes i politisk gevinst i alliansen (Sandnes 2012, s. 117; VG 2011d; The White House 2011). En av de norske pilotene mente at «suksessen» de hadde hatt i Libya ikke ville ha blitt den samme om det norske bidraget hadde hatt caveats (Bøe-Hansen 2013, s. 152). Norge viste altså både militær evne og politisk vilje til maktbruk i Libya.

Selv om det norske bidraget er blitt omtalt som et svært godt stykke politisk-strategisk arbeid (Matlary 2013, s. 125), er det mulig å sette spørsmålsteget ved i hvor stor grad Norges offensive rolle faktisk var planlagt. Avslutningsvis må det være lov til å spørre i hvilken grad den norske taktiske suksessen i Libya bidro til, eller egentlig var rettet mot, å løse de politiske målsettingene for operasjonen.

Kapittel 7

Komparativ analyse

I dette avsluttende kapitlet skal de fire casene sammenliknes. Innledningsvis drøftes utviklingen i norsk caveats-bruk over tid. Videre diskuteres utviklingen i henholdsvis alliansedimensjonen, den innenrikspolitiske dimensjonen og den politisk-fagmilitære (byråkratiske) dimensjonen i de fire casene. Deretter følger en sammenfattende analyse hvor faktorenes betydning for norsk caveats-bruk på tvers av casene blir drøftet — altså en vurdering av studiens tre hypoteser. Avslutningsvis presenteres studiens konklusjoner på bakgrunn av den komparative analysen.

Så langt har denne studien vist at det har skjedd en glidning fra det tradisjonelle, tverrpolitiske norske prosjektet om å delta i konsensusbaserte *fredsbevarende* operasjoner i regi av FN, til å delta i *fredsoppbyggende* militære tvangsaksjoner i regi av NATO og/eller «koalisjoner av villige», med eller uten et utvetydig FN-mandat. Alle casene omfatter norsk luftmilitær deltakelse i en koalisjonsoperasjon som angriper et regime og/eller gir støtte til militære bakkestyrker. De fire casene, som spenner over en drøy tiårsperiode, viser at norske myndigheter i økende grad har sendt skarpere og mer substansielle bidrag til operasjonene — samtidig som bidragene har fått stadig færre politisk motiverte restriksjoner (caveats).

Før vi drøfter utviklingen fra case 1 til 4, vil vi kort rekapitulere funn fra enkeltcasene. Tabell 3 oppsummerer fakta fra de fire casene og tilhørende delanalyser. Disse funnene danner sammenlikningsgrunnlaget for den komparative analysen.

Tabell 3. Oppsummering av de fire casene.

	Case 1 Kosovo 1999	Case 2 OEF i Afghanistan	Case 3 ISAF i Afghanistan	Case 4 OOD og OUP i Libya
Type militæroperasjon	Humanitær-/ CORE*	Antiterror-/ CORE*	Stabiliserings-/ COIN**	Humanitær-/ CORE*
Organisatorisk rammeverk	NATO	COW***	NATO	COW*** og NATO
Operasjonens felles ROE	Svært restriktiv	Robust	Moderat	Veldig robust
Norges rolle i operasjonen	Luftpatruljering	Nærstøtte	Nærstøtte	Bombekampanje
Norsk våpenbruk	0	8	0	588
Forekomst av norske caveats (funn på avhengig variabel)	Ikke deltakelse i luft-til-bakke-operasjonen	Strengere krav til målidentifisering ved bombing av bakkemål	Ikke støtte til OEF, uten i nødstilfeller. Kategorisk følge ISAFs ROE	Ingen
Klassifisering av caveats (verdi på avhengig variabel)	<i>Betydelige</i>	<i>Moderate</i>	<i>Betydelige</i>	<i>Fraværende</i>

* Anti-regimeoperasjon (Counter Regime Operation)

** Opprørsbekjempelse (Counter Insurgency Operation)

*** Coalition of the Willing.

Utviklingen i norsk bruk av caveats

I case nummer 1 (Kosovo 1999) så vi at Norge bidro i Operation Allied Force (OAF) med en eldre versjon av dagens F-16. Denne modellen hadde flere tekniske begrensninger som medvirket til at bidraget fikk en underordnet og defensiv rolle i NATOs operasjon. F-16-flyene ble også avgitt med politiske reservasjoner, blant annet en caveat som gjorde at NATO ikke kunne benytte norske fly på luft-til-bakke-oppdrag. Bombing av bakkemål var ikke noe de norske kampflyene og pilotene var spesielt godt egnet eller trent til. Likevel er det funnet indikasjoner på at dette hadde vært mulig å utføre. Det var en kapasitet flyene hadde, og som Norge *kunne* ha valgt å stille med da NATO gjentatte ganger anmodet om dette.

De observerte norske caveats i Kosovo mer enn antyder at norske myndigheter ønsket å begrense Norges deltakelse i OAF. De ivret på ingen måte for at Norge skulle ta en offensiv rolle i operasjonen. Myndighetene ønsket heller å fokusere på den prestisjefylte meklerrollen gjennom formannskapet i OSSE. Det synes som om caveats ble pålagt for å redusere sannsynligheten for at norske fly skulle bli benyttet til risikofylte oppdrag mot bakkemål, som var både politisk og militært omstridt. De tekniske begrensningene og politiske reservasjonene medførte en betraktelig reduksjon i handlefriheten og anvendbarheten NATO hadde over det norske bidraget. Resultatet fra første case var at den avhengige variabelen — *norske caveats* — fikk den høyeste verdien på caveats-variabelen, nemlig *betydelig*. Norge viste begrenset militær evne, men også svak politisk vilje til bruk av den luftmakten Luftforsvaret faktisk rådte over.

I case 2 (Afghanistan i 2002/2003) så vi at de norske kampflyene til Operation Enduring Freedom var et langt mer militæroperativt substansielt bidrag. Flyene var blitt oppgradert med MLU, og pilotene hadde opparbeidet noe mer kompetanse i luft-til-bakke-rollen. I Afghanistan havnet de norske kampflyene i skarpe stridssituasjoner da de skulle gi støtte til koalisjonsstyrker på bakken. Til tross for et skarpere bidrag var ikke norske myndigheter villige til å stille flyene betingelsesløst til disposisjon. Frykten for politiske kostnader ved feilbombing førte til særnorske caveats når det gjaldt kriterier som måtte oppfylles før norske fly kunne angripe bakkemål. Amerikanerne som ledet operasjonen, oppfattet disse reservasjonene som betydelige, og valgte i startfasen å ikke benytte de norske F-16-flyene. Det var først da norske liaisonoffiserer aktivt opplyste amerikanerne om hva norske fly faktisk kunne bidra med, at dette endret seg. Det norske bidraget ble etter hvert brukt til nærstøtte, og det anvendte våpen ved tre anledninger.

De norske caveats på bidraget i OEF framstår mer som en finjustering for å redusere risikoen for utilsiktet skade, enn som et middel for å redusere sannsynligheten for at flyene skulle komme i situasjoner hvor maktbruk kunne bli nødvendig. At norske RCH-representanter var proaktive i å opplyse om hva de norske flyene kunne bidra med, står i kontrast til det som kan mistenkes å være det bakenforliggende motivet for norske caveats i Kosovo. De norske caveats på bidraget i OEF i Afghanistan var i teorien *milde* i den grad de begrenset bidragets anvendbarhet, men i startfasen ble de likevel

oppfattet av koalisjonen som *betydelige* og fikk konsekvenser deretter. Fordi denne studiens definisjon av caveats er rettet mot i hvilken grad norske bidrags faktiske atferd er blitt begrenset av politisk motiverte reservasjoner, gir dette samlet sett grunnlag for å klassifisere bruken av norske caveats i case 2 som *moderate*. Norge viste tilstrekkelig militær evne og moderat politisk vilje til bruk av makt i OEF. Dette vitner om en betydelig endring i norske politiske myndigheters holdning til maktbruk bare tre-fire år etter Kosovo. Årsakene til dette skal vi komme tilbake til senere.

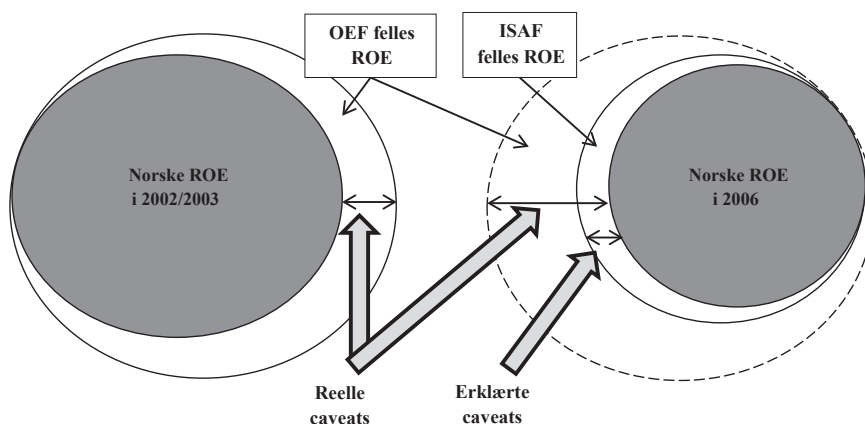
I case 3 ble norske kampfly sendt til ISAF-styrken i Afghanistan i 2006. Norske myndigheter ønsket å kanalisere Norges militære engasjement i landet fra OEF og over til den mer defensive ISAF-operasjonen. I tillegg kan bidraget tolkes som en forkjøpshandling for å unngå at Norge ble presset til å sende bakkestyrker til det urolige Sør-Afghanistan.

Det norske kampflybidraget hadde ingen særnorske restriksjoner på å støtte ISAF-styrken i dens relativt rolige ansvarsområde. Når det derimot gjaldt ISAFs samarbeidsavtale med OEF, hadde det norske bidraget *betydelige* restriksjoner på å støtte amerikanernes antiterroroperasjon, ettersom sannsynligheten for å havne i situasjoner hvor våpenbruk kunne bli nødvendig, var mye større i OEF enn i ISAF. De nevnte caveats reduserte i liten grad NATOs handlefrihet over det norske bidraget innenfor ISAFs engasjementsregler, men det reduserte i praksis sannsynligheten for at flyene ble brukt i stridssituasjoner, fordi dette hovedsakelig skjedde i OEFs ansvarsområde.

De norske kampflyenes caveats i ISAF kan i «nominell» forstand sies å framstå som svært *milde*. De var mindre begrensende enn de caveats som ble pålagt det første bidraget til Afghanistan, ettersom det i praksis kun ble pålagt reservasjoner knyttet til en *annen* og samtidig pågående operasjon (OEF) enn den Norge deltok i.

Skal vi sammenlikne norske caveats og de politiske aksepterte grenser for norsk maktbruk på tvers av caser, må vi se caveats i lys av forskjellene i operasjonenes felles ROE, og på mulighetene for å kunne bli brukt i stridssituasjoner.

Figur 3 illustrerer (og overdriver bevisst) forskjellene på de politisk aksepterte grensene for norsk maktbruk — nasjonale ROE etter pålagte caveats — i de to Afghanistan-casene. Til venstre ses norske ROE innenfor OEFs robuste felles ROE i case 2. Til høyre vises hva som var norske ROE sammenliknet med henholdsvis ISAFs mer moderate felles ROE og OEFs ROE i case 3.



Figur 3. Norske caveats på maktbruk i case 2 (venstre) og case 3 (høyre).

Det framgår av figur 3 at fordi det norske ISAF-bidraget i case 3 kun fikk lov til å støtte OEF i nødtilfeller (og da i så fall med ISAFs ROE), så er denne caveat-en i praksis og reelt sett mye mer begrensende enn hva som var tilfelle i case 2. Det norske luftmilitære bidraget som ble sendt til ISAF i 2006 framstår helt klart som militært kapabelt til maktbruk, men med begrenset politisk vilje. Dermed ser vi et slags «tilbakefall» til noe strengere restriksjoner i case 3 (ISAF) enn i case 2 (OEF), selv om caveats-ene ikke var like strenge eller eksplisitte som begrensningene på Kosovo-bidraget.

Case 4 omhandler et offensivt norsk F-16-bidrag til Libya som opererte helt i front, uten noen som helst form for særnorske caveats. Dette bidraget står i sterk kontrast til alle tidligere norske militære bidrag til utenlandsoperasjoner og ligner et paradigmeskifte i norsk maktanvendelse (Henriksen 2013, s. 36). Med verdien *fraværende* på den avhengige variabelen, selv i en kampanje med robuste felles ROE, skiller Libya-casen seg ut fra de andre tre.

Tabell 4. Oppsummering av norske caveats og verdier på avhengig variabel.

	Case 1 OAF i Kosovo	Case 2 OEF i Afghanistan	Case 3 ISAF i Afghanistan	Case 4 OOD/OUP i Libya
Viktige norske reservasjoner	Ikke deltakelse i luft-til-bakke-operasjonen	Strengere krav til PID ved luft-til-bakke-operasjonen	Ikke støtte til OEF, uten i nødstilfeller. Kun følge ISAFs ROE	Ingen
Forekomst av caveats	<i>Betydelige</i>	<i>Moderate</i>	<i>Betydelige</i>	<i>Fraværende</i>

Med unntak av case 3 (ISAF), som i praksis hadde strengere caveats enn case 2, kan vi si at utviklingen – eller den røde tråden – i de fire casene er godt synlig: Norske kampflybidrag i utenlandsoperasjoner har siden Kosovo i 1999 i stadig mindre grad blitt pålagt politisk motiverte caveats som har begrenset deres mulighet til å bli anvendt på lik linje med andre lands bidrag i operasjonene. Sett i lys av utviklingen i hvilken karakter, rolle og grad av våpenbruk de norske bidragene har hatt i disse casene er det rimelig å fastslå at den norske bruken av caveats korrelerer negativt med den offensive utviklingen vi har sett i norske kampflybidrag fra 1999 til 2011. Jo færre norske caveats, desto mer offensiv blir Norges innsats. Samtidig bestemmes graden av våpenbruk i stor grad av hva slags type operasjon det er snakk om. En bombekampanje slik som i Libya vil nødvendigvis medføre mer våpenbruk enn en kontraluftoperasjon eller nærstøtteoperasjon som i Afghanistan. Dette underminerer dog ikke studiens funn, da antall våpen som blir brukt bare er ett av flere parametre som bestemmer det norske bidragets karakter.

Foruten den klare trenden som peker mot mindre bruk av caveats på norsk luftmakt over tid – er det andre mønstre i den norske bruken av caveats som det empiriske materialet gir grunnlag for å påpeke? På tvers av de fire casene er det to iøynefallende observasjoner.

For det første sender norske myndigheter ut liaisonoffiserer som skal «ivareta norske interesser». Dette er vanlig internasjonal praksis og er ikke formelt sett en caveat. Det er likevel interessant å se at selv om størrelsen på de norske kampflybidragene har vært omtrent den samme (fire til seks fly), så har antall norske personer knyttet til RCH-funksjonen økt, og nivåene de har vært representert på er blitt flere fra første til siste case. Under operasjonen i Kosovo var det tre liaisonoffiserer, mens i Libya var det ti stykker. Dette kan tyde på at norske myndigheter i større grad ønsker å benytte denne mekanismen

for å implementere politiske intensjoner mer uoffisielt, istedenfor formelle og eksplisitte caveats. I så fall er dette plausibelt sett i lys av NATOs fokus på å redusere formelle caveats i alliansens operasjoner.

For det andre er det i alle de tre første casene funnet caveats som direkte eller indirekte er relatert til hvordan norske fly kan utføre luft-til-bakke-operasjoner. I Kosovo var slike operasjoner utelukket. I OEF var det særnorske og strengere krav til målidentifisering før de norske flyene kunne engasjere bakkemål. I ISAF-bidraget er det ikke funnet noen caveats direkte knyttet til luft-til-bakke-rollen, men indirekte ved følgende restriksjon: Dersom norske fly skulle støtte OEFs bakkestyrker i nødstilfeller, måtte de følge ISAFs ROE, som var mer restriktive, for å hindre sivile tap. I tillegg fikk ikke det norske ISAF-bidraget lov til å operere sammen med fly fra nasjoner som hadde mer robuste ROE. Kanskje var hensikten å unngå at norske fly skulle delta i luft-til-bakke-oppdrag sammen med fly fra nasjoner som hadde en lavere terskel for å slippe bomber. Dette aspektet ved norsk ROE-policy i de tre første casene gjør funnene i Libya-casen desto mer overraskende.

Det har definitivt vært en økning i Norges vilje til og politiske aksept for maktbruk. Hvordan kan bevegelsen langs studiens tre forklaringsvariabler bidra til å belyse denne utviklingen?

Alliansedimensjonen

Under den kalde krigen trengte Norge i liten grad å frykte marginalisering (*abandonment*) i NATO-alliansen. Etter Sovjetunionens oppløsning endret både Norges og NATOs sikkerhetspolitiske situasjon seg betydelig, parallelt med at nye konfliktmønstre oppsto. Da NATO utvidet sin virksomhet til også å omfatte stabiliserende og humanitære out-of-area-operasjoner, ble det samtidig tilsynelatende enklere — på godt og vondt — å kombinere realpolitikk og idealpolitikk i god norsk utenrikspolitisk tradisjon. Norge kunne «bidra til en bedre verden» ved bruk av militærmakt, samtidig som det viste alliansesolidaritet.

Når det gjaldt operasjonen i Kosovo (case 1), deltok Norge både av humanitære årsaker og for å oppfylle allianseforpliktelser (unngå *abandonment*). I praksis var Norges militære innsats lunken og halvhjertet. Norske myndigheter valgte å avgi en teknologisk utdatert kapasitet og svekket bidragets nytteverdi ved å pålegge det *betydelige* caveats. Norge måtte ivareta sitt utenrikspolitiske image, beskytte naboforholdet til Russland og ikke minst passe på å ikke punktere sitt eget ønske om en meklerrolle. Caveats skulle forhindre *entrapment* i Kosovo-konflikten. Norges balansering av alliansedilemmaet framstår da også som en *nødvendig* betingelse for at norske myndigheter valgte å pålegge caveats på bidraget til OAF.

Ved første øyekast ser den norske ROE-policyen i Kosovo ut til å ha oppnådd ønsket effekt ved at Norge «viste flagget» i alliansesammenheng og samtidig unngikk å delta direkte i den kontroversielle bombekampanjen. Sett i bakspeilet kan det se ut til at pendelen svingte for langt, og at norske myndigheter i praksis gjorde et allerede begrenset bidrag tilnærmet operasjonelt irrelevant med disse *betydelige* reservasjonene. Den norske deltakelsen i Kosovo ble i etterkant kritisert av NATO, og Norge var med all sannsynlighet på det sjefen for luftoperasjonen omtalte som «B-laget». Det faktum at norske myndigheter etter operasjonen intensiverte arbeidet med å implementere luft-til-bakke-kapasitet i Luftforsvaret (Nergård 2009), kan tolkes som et uttrykk for at norske politikere erkjente dette og ønsket å stå bedre rustet ved neste korsvei.

Norges støtte til OEF i fjerntliggende Afghanistan (case 2) må definitivt ses i lys av allianseperspektivet. Siden Kosovo i 1999 hadde ikke Norges avhengighet av NATO blitt svekket, snarere tvert imot. Det norske luftmilitære bidraget i Kosovo hadde etterlatt et inntrykk av at Norge manglet militær evne og politisk vilje til å delta på lik linje med andre i alliansen. Etter terrorangrepet mot USA i 2001 så vi at norske myndigheter i betydelig større grad var villige til å strekke seg langt for å oppfylle sine allianseforpliktelser. Frykten for *abandonment* var nå blitt sterkere enn frykten for *entrapment*. Dette kom blant annet til uttrykk ved at norske myndigheter ønsket å skreddersy et relevant bidrag til amerikanerne, noe som står i sterk kontrast til bidragsviljen i Kosovo to år tidligere. Siden det denne gang dreide seg om et direkte angrep på USA – Norges viktigste bilaterale allierte – kan vi anta at norske myndigheter må ha kjent et enda sterkere behov for å framstå som en pliktoppfyllende alliert enn når situasjonen gjaldt en mer omdiskutert inngripen begrunnet i

humanitære hensyn — hensyn som fortsatt sto svakere forankret i internasjonal rett enn ikke-intervensjonsprinsippet.

Likevel ble også det første Afghanistan-bidraget pålagt særnorske caveats. Dette kom av et behov for å skåne Norge mot utenrikspolitiske ekstrakostnader som kunne følge med en uforbeholden norsk støtteinnsats til USA. Frykt for disse alliansekostnadene var en *nødvendig* betingelse for påleggingen av caveats nettopp fordi norske myndigheter ville unngå *entrapment* i en konflikt Norge ikke hadde nasjonale interesser i ut over å vise allianse solidaritet. Disse reservasjonene var egentlig ikke særlig strenge, men de fikk likevel den konsekvens at det norske bidraget ble *oppfattet* som så caveats-betinget at det i startfasen ikke ble benyttet av koalisjonen.

I og med at norske liaisonoffiserer fikk endret amerikanernes forståelse av det norske bidraget slik at det snart ble benyttet til å engasjere bakkemål, kan både den taktiske og sikkerhetspolitiske verdien av det norske OEF-bidraget sett under ett sies å ha vært god — og uansett betydelig bedre enn i 1999. Norge kom inn som innbytter på A-laget, for å vri på general Shorts metafor fra Kosovo. Den norske ROE-policyen i OEF i Afghanistan kan dermed sies å ha medført en mer optimal finjustering av Norges innsats for alliansen (les: USA) mot skjerming av nasjonale interesser, dog med en rufsete start.

Den norske innsatsen i Afghanistan 2002/03 viste at den norske sikkerhetspolitiske gevinsten ved deltakelse i utenlandsoperasjoner var mer knyttet til hva slags type kapasitet Norge bidro med, og ikke minst hva bidraget fikk lov til å gjøre, enn til størrelsen på bidraget. Angrepet på Afghanistan viste at David (les: Norge) kunne kjempe skulder mot skulder med Goliat (USA), hvis han brakte med seg riktig slynge (Brzezinski 2003). Norge tok nå betydelig lengre skritt i retning av å etterkomme sine allianseforpliktelser enn i Kosovo. Alvoret i NATOs artikkel 5, som hadde utløst operasjonen, gjorde at norske myndigheter tillot et skarpt bidrag. Samtidig ble bidraget pålagt caveats som må klassifiseres som *moderate*. Sannsynligvis var det ikke norske myndigheters intensjon at de her nevnte caveats skulle bli så strenge og hindre at flyene skulle bli brukt i strid, noe som vises gjennom det faktum at norske RCH-offiserer etter hvert proaktivt formidlet til amerikanerne hva de norske flyene kunne bidra med som støtte i amerikanske bakkeoperasjoner.

Det norske ISAF-bidraget i Afghanistan 2006 (case 3) ble avgitt med en begrenset politisk vilje til maktbruk. Dette tok form av *betydelige* caveats når det gjaldt støtte til USAs antiterroroperasjon. Disse restriksjonene gjorde at bidraget ikke ble brukt der hvor stridighetene på bakken faktisk foregikk, noe som skyldtes et ønske om å begrense Norges videre involvering i Afghanistan. Norske myndigheter ønsket å kanalisere den norske deltakelsen over til NATO/ISAF fremfor en løs «koalisjon av villige». Det må antas å ha vært et dilemma for norske beslutningstakere å måtte velge mellom USA og «resten av NATO». Dette blir nærmest et slags *dobbelt alliansedilemma* hvor man søker å forhindre *abandonment* og *entrapment* i to ulike, men nært relaterte sammenhenger. Dette er antakelig en nullsum-dynamikk som gjelder alle småstater i allianser: Småstater kan lett havne i situasjoner hvor de må velge mellom å styrke alliansen som helhet mot å styrke de bilaterale båndene til den dominerende aktøren i alliansen, samtidig som man egentlig ikke ønsker å svekke noen av dem. I 2006 ser Norge ut til å ha valgt det første.

De særnorske caveats på F-16-flyene i ISAF kan ses på som middelet Norge brukte for å hindre *entrapment* i Afghanistan-konflikten. Ettersom Norge også hadde avslått USAs forespørsel om å delta i den amerikanskledede invasjonen i Irak, bidro de politiske restriksjonene på Afghanistan-bidraget til at Norge ikke fikk komme inn i «den innerste sirkel» i Washington (Henriksen og Ringsmose 2011, s. 17). Dette kom blant annet til uttrykk ved at daværende statsminister Jens Stoltenberg aldri [i denne regjeringsperioden] ble invitert til Det hvite hus, i motsetning til hans forgjenger Kjell Magne Bondevik (Dagbladet 2011c).

Isolert betraktet var den norske bruken av caveats prinsipielt vellykket sett i et allianseperspektiv – i den grad den bidro til styrkingen av NATOs rolle. Men det medførte også at Norge (som i Kosovo) framsto som en motvillig bidragsyter, og det svekket forholdet til USA. Det første norske F-16-bidraget til Afghanistan, sammen med andre bakkestyrkebidrag, hadde imidlertid bidratt til å opparbeide «sikkerhetspolitisk kreditt» (Vollebæk 2011), noe som dempet de politiske kostnadene i relasjonen til USA.

I Libya (case 4) leverte Norge et betydelig framoverlent bidrag uten caveats. Norske myndigheter valgte umiddelbart å delta i en ny «koalisjon av villige» og ikke vente på NATO. Etter operasjonene i Afghanistan og Irak var mange av Norges allierte preget av intervensjonstretthet, *intervention fatigue*

(Heier, Kjølberg og Rønnfeldt 2014, s. 238). Flere av NATOs medlemsland forble derfor stående utenfor, avventende eller valgte defensive bidrag i Libya. Dette var en posisjon Norge sannsynligvis også kunne ha inntatt, uten å frykte for *abandonment*. På den andre siden kan det også ha vokst fram større forventninger innad i NATO — som var preget av kutt i medlemmenes forsvarsbudsjetter — til at rike nasjoner som Norge måtte ta en større del av byrdefordelingen.

Til tross for at Libya-konflikten lignet mer på Kosovo-konflikten enn situasjonen i Afghanistan i 2001, minner den offensive norske responsen i 2011 mer om sistnevnte — med andre ord som om Norges viktigste allierte hadde blitt angrepet. Den idealpolitiske dimensjonen i norsk utenrikspolitikk og det klare FN-mandatet kan nok forklare noe av den politiske viljen bak det skarpe, omfattende og kompetente Libya-bidraget. Det er likevel all grunn til å anta at norske myndigheter også anså Libya som et folkerettslig legitimt mulighetsvindu for å rette på inntrykket etter tidligere begrenset innsats i NATOs utenlandsoperasjoner.

I lys av bidraget til ISAF i 2006, som var pålagt klare restriksjoner, er det logisk å slutte at Norges offensive kampflybidrag i Libya også var motivert av et ønske om «balansering», slik at Norge igjen kunne komme inn i NATOs innerste sirkel, slik som rett etter terrorangrepet i 2001. Ved å gjøre en innsats i Libya som var på linje med betydelig større aktører kunne norske myndigheter igjen bygge opp sikkerhetspolitisk kreditt i allianse samarbeidet Norge er avhengig av lånemakt fra. Sett i allianseperspektivet var det neppe frykten for *abandonment* i nået som var drivkraften bak Norges offensive deltakelse i Libya, men snarere sletting av gammel gjeld og framtidsrettet investering i «alliansebanken». Faren for *entrapment* i denne konflikten ble ikke tøylet av caveats slik som i de tre første casene, men heller ved terminering av hele bidraget da «medlemskontingenten» var betalt. Tilfellet Libya bekrefter også en klar utvikling over tid: Hva slags type militært bidrag som avgis, og ikke minst hvilke ROE dette blir avgitt med, er blitt stadig mer avgjørende for i hvilken grad deltakelsen gir alliansepolitisk gevinst. Å bare «vise flagget» ute er ikke lenger nok for å synliggjøre reell allianse solidaritet eller vilje til byrdefordeling.

Utviklingen i allianseperspektivet sett under ett i de fire casene viser en betydelig endring fra første til siste case. Norge har gått fra å være en militært bakstreversk

motstander av alliansens out-of-area-operasjoner — en alliert som dempet sine bidrag med *betydelige* caveats — til å stille i alliansens fremste linje, og det med skarpe og substansielle bidrag helt uten restriksjoner. En grunnleggende årsak kan være at Norges relative allianseavhengighet er blitt sterkere i løpet av denne perioden. Under den kalde krigen var det ikke bare Norge som var avhengig av NATO, men NATO (les: USA) var i større grad avhengig av Norge på grunn av landets geostrategiske plassering. I perioden etter Sovjetunionens fall ble denne posisjonen svekket. I en tid hvor de fleste NATO-land begynte å ruste ned, og hvor sikkerhetsgarantisten USA i større grad fokuserte på andre geografiske områder enn Europa, måtte Norge aktivt demonstrere sin relevans for sine allierte for å sikre framtidig hjelp i nord. Selv om naboen i øst opplevde en indrepolitisk turbulent periode på 1990-tallet, ble russisk utenrikspolitikk etter årtusenskiftet innrettet mot å gjøre Russland til den stormakten det historisk sett har vært og er «ment å være» (Mankoff 2012, s. 12). Trolig førte dette til at norske myndigheter så et økende behov for å pleie båndene til NATO og USA. Utviklingen i Norges luftmilitære deltakelse i de NATO-ledede operasjonene mer enn antyder at norske beslutningstakere i økende grad erkjente at tiåret med sikkerhetspolitisk tøvær etter murens fall ikke ville vare evig. Ved å bygge opp et forsvar med nisjekapasiteter som var etterspurt i utenlandsoperasjoner, samtidig som man påla sine bidrag stadig færre caveats, styrket Norge sin sikkerhetspolitiske relevans. Bieffekten var at når innsatsforsvaret ble mer spisset og mindre i volum, økte også behovet for sikkerhetsgarantier fra alliansen for å opprettholde en tilfredsstillende avskrekking totalt sett (Heier 2012, s. 5).

Etter hvert som økonomiske nedskjæringer gjorde seg gjeldende hos flere NATO-land utover på 2000-tallet, la NATO (les: Washington) økende vekt på hva slags karakter medlemslandenes styrkebidrag hadde i alliansens operasjoner. Det oppsto en økende forventning om at ressurssterke småstater i stadig større grad skulle avgi substansielle bidrag i operasjonene (Kjølberg 2014, s. 52). Norske bidrag ser ut til å ha vært preget av økt risikovilje i tråd med amerikanske krav om en jevnere byrdefordeling mellom USA og de øvrige NATO-medlemmene (Matlary 2014, s. 78). Utviklingen i norske kampflybidrag kan sies å ha vært påvirket *både* av norske oppfatninger om økt allianseavhengighet og av ytre press om byrdefordeling i NATOs operasjoner.

De fire casene indikerer at den relative økningen i Norges avhengighet av NATO og USA i betydelig grad forklarer hvorfor Norge har stilt med stadig

skarpere bidrag og færre caveats i koalisjonsoperasjoner. Norge justerte seg inn på samme sikkerhetspolitiske frekvens som andre framtrepende aktører i NATO. Videre er det mulig å spekulere i om Norge i de senere årene ikke bare har ønsket å være på linje med andre framtrepende NATO-allierte, men faktisk har ønsket å framstå blant de «flinkeste i klassen» for å få økt innflytelse i alliansesamarbeidet. Avgivelsen av en topp moderne militær kapasitet helt uten caveats i Libya — noe som signaliserer både norsk evne og vilje til å støtte sine allierte — kan i så fall være kulminasjonen av denne utviklingen.

Samtidig har enkeltcasene vist at også innenrikspolitiske samarbeidsforhold kan påvirke bruken av norske militære bidrag. Vi vil nå undersøke hvordan slike forhold spilte seg ut på tvers av casene.

Innenrikspolitisk dimensjon

Norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk har tradisjonelt vært preget av konsensus. Bortsett fra ett viktig unntak, nemlig SV, har de norske partiene stått samlet i synet på at Norges sikkerhet er forankret i NATO-medlemskapet. Videre har samtlige norske partier (om enn i noe ulik grad) ønsket at norsk utenrikspolitikk skal følge «FN-sporet» i verdenspolitikken. I årene som har gått etter den kalde krigen har ulike regjeringskonstellasjoner i økende grad kanalisert Norges internasjonale militære innsats fra tradisjonelle, konsensusbaserte fredsbevarende operasjoner til tvangsmaktbaserte fredsopprettende operasjoner. Dette vitner om et politisk mentalitetsskifte i synet på bruk av norsk militærmakt.

Med kampflybidraget til Kosovo valgte regjeringen Bondevik I (KrF, Sp og V) å delta i NATOs intervensjon i Jugoslavia, til tross for at den manglet et FN-mandat. Deltakelsen i OAF var et klart brudd på Norges tradisjonelle fokus på opprettholdelse av internasjonale lover og normer, og den er innenrikspolitisk interessant fordi et FN-mandat tidligere hadde vært en eksplisitt og klar betingelse for militær intervensjon i alle de tre sentrumpartiene (pluss SV). Den norske deltakelsen i Kosovo bunnet mye i systemtvang, men også i operasjonens humanitære karakter, som innfridde alle partienes ulike

realpolitiske og idealpolitiske preferanser. Disse pekte alle mot samme løsning, nemlig militær deltakelse. Dette gjaldt spesielt for KrF, som ønsket at norsk utenrikspolitikk skulle vektlegge «humanitære hensyn» tyngre.

Selv om det i 1999 var grupperinger i de to største regjeringspartiene (KrF og Sp) som hadde ulike syn på Norges deltakelse i OAF, var det neppe noen av regjeringspartiene som ønsket at det norske militære bidraget skulle være offensivt. Påleggingen av *betydelige* caveats som skjermet Norge fra å delta i luft-til-bakke-operasjonen mot regimet i Beograd var derfor ikke et resultat av kompromisser innad i regjeringen, men trolig en felles reservasjon fra en omforent sentrumsregjering – en beslutning som for øvrig hadde full støtte i Stortinget. Innenrikspolitiske faktorer i form av partipolitisk dragkamp har derfor liten forklaringskraft når det gjelder norske caveats i OAF, ut over å etterlate et inntrykk av en tverrpolitisk aversjon mot offensiv bruk av norsk militærmakt utenfor det som var ansett som NATOs tradisjonelle operasjonsområde, nemlig medlemslandenes territorium.

Ved USAs invasjon i Afghanistan i 2001 hadde Høyre nylig tatt plass ved kongens bord på bekostning av Sp og var det dominerende partiet i regjeringen Bondevik II. Norges bidrag i antiterroroperasjonen Enduring Freedom var betydelig mer substansielt og mindre begrenset av caveats enn bidraget i Kosovo. Selv om det ikke lå direkte motstridende interesser bak Bondevik II-regjeringens beslutning om å støtte invasjonen i Afghanistan, var Høyre mer tilbøyelig til å sende et skarpt bidrag uten caveats enn det KrF var. Dette kan skyldes forskjeller i de to partienes kjerneverdier. Høyre ønsket å føre en pragmatisk og mer realistisk utenrikspolitikk, og derfor ble det norske F-16-bidraget skarpt. Samtidig kan påleggingen av særnorske begrensninger på det å engasjere bakkemål spores til KrFs preferanser og frykt for sivile dødsfall i tilfelle feilbombing. Den innenrikspolitiske dimensjonen var dermed en *medvirkende* betingelse til at det første Afghanistan-bidraget ble pålagt caveats. Selv om alle partiene i regjeringen (og på Stortinget) støttet den norske deltakelsen i OEF, var synet på i hvilken grad Norge skulle være offensivt eller defensivt ikke like omforent som i Kosovo. Dette kan trolig forklares med at OEF og intervensjonen i Afghanistan var en mer klassisk forsvars-/angrepskrig (alt etter ideologisk standpunkt) enn den humanitære intervensjonen i Kosovo, noe som tydeligere fikk fram motsetningene i det norske politiske landskapet i synet på bruk av militærmakt som realpolitisk instrument.

Da den rødgrønne Stoltenberg II-regjeringen arvet beslutningen om å sende enda et F-16-bidrag til Afghanistan, kom partipolitiske skillelinjer for alvor til å sette sitt preg på de utenrikspolitiske avgjørelsene. Med SV i regjeringsposisjon ble dette en vanskelig sak for det ferske regjeringssamarbeidet. SVs anti-amerikanske holdning og prinsipielle motstand mot norsk NATO-medlemskap lå til grunn for at partiet ønsket å trekke Norge ut fra amerikanernes OEF og utelukkende delta i ISAF-operasjonen, mens Ap og Sp ikke så det samme behovet for å distansere seg fra OEF. For å motvirke regjeringssammenbrudd ble det norske bidraget pålagt *betydelige* caveats som i praksis hindret deltakelse i den mer offensive OEF. Sikkerhetspolitikken måtte «forlikes» mellom SV og Ap (Matlary 2008). Dette kompromisset var en *nødvendig* betingelse for den norske ROE-policyen og vitner om at innenrikspolitisk brobygging var blitt en viktigere faktor i sikkerhetspolitiske spørsmål enn tidligere.

Disse funnene synes å gi støtte til Janne Haaland Matlary og Audun Halvorsens påstand om at den gamle norske konsensuslinjen i sikkerhetspolitikken nå var i endring (Matlary og Halvorsen 2006, s. 190). Den langvarige norske militære innsatsen i Afghanistan medførte også en tiltakende debatt om Norges rolle i utenlandsoperasjoner. Når sikkerhetspolitiske problemstillinger i økende grad blir drøftet utenfor DUUFK og departementskontorene, «normaliseres» sikkerhetspolitikken og blir en del av norsk innenrikspolitikk (ibid., s. 194).

I lys av de rødgrønnes ulike syn på Afghanistan-bidraget i 2006 framstår den samme regjeringens offensive bidrag til Libya som overraskende. De nå topp moderne utstyrte norske flyene ble avgitt helt uten caveats, med en slagkraft og et bombevolum som gjorde at Norge bidro i særklasse i forhold til andre småstater. I tillegg stilte Norge opp på dagen der andre allierte nølte eller var preget av «intervensjonstretthet». Det norske offentlige ordsiftet og toleransen for maktbruk hadde endret seg betydelig siden Kosovo-krigen og de påfølgende erfaringene fra Afghanistan (Henriksen 2014, s. 183). Beslutningen var innenrikspolitisk mulig fordi operasjonen i Libya (i utgangspunktet) var en humanitær intervensjon med et klart FN-mandat. Dette passet også (innledningsvis) SVs utenrikspolitiske preferanser. Faktisk var det nettopp denne type operasjon som partiet i årevis hadde argumentert for at Norge burde fokusere sin militære innsats mot, heller enn å «rydde opp etter USA» (Dagbladet 2005; SV 2010). Dette kan ha ført til en slags opplevelse i SV av at bordet fanget da det kom et FN-mandat som autoriserte bruk av militærmakt for å beskytte sivile. Disse forholdene gjorde at Stoltenberg II-regjeringens

innenrikspolitiske handlingsrom var mye større enn da saken sto om kampfly til Afghanistan. Dermed var det i 2011 ikke et presserende innenrikspolitisk behov for å inngå kompromisser innad i regjeringen, slik som i 2006, da mer restriktive caveats ble en løsning på dilemmaet.

At Libya-bidraget også ble trukket hjem før operasjonsslutt, bunnet sannsynligvis mye i SVs preferanser og ønsket om å opprettholde harmoni innad i regjeringen. Følgelig kan det hevdes at innenrikspolitikk etter hvert kom til å spille en viktigere rolle hva Libya-oppdraget angikk, selv om det ikke førte til pålegging av caveats.

Når vi ser på *den innenrikspolitiske utviklingen på tvers av de fire casene* er det en tendens til at *inside-ut*-faktoren gradvis har fått mer påvirkning på *hvordan* Norge har deltatt i internasjonale operasjoner, med Libya som et plutselig unntak. I tilfellet Kosovo var det ingen enkeltpartier eller gruppeinteresser som utløste den defensive norske deltakelsen i OAF. Det første F-16-bidraget til Afghanistan viste derimot at nyanseforskjeller innad i regjeringen førte til enkelte caveats. I kampflybidraget til ISAF så vi at et lite regjeringsparti (SV) i betydelig grad fikk påvirke hvordan det norske bidraget til operasjonen kunne anvendes i Afghanistan sett under ett. Det caveats-frie bidraget til Libya kan i et innenrikspolitisk perspektiv sannsynligvis forklares med spesielle omstendigheter. Likevel var det særlig ett regjeringsparti, nemlig et enda mindre SV, som trolig påvirket beslutningen om å terminere det norske bidraget før operasjonen var ferdig.

Forskjellene i de ulike partienes preferanser når det gjelder norsk deltakelse i utenlandsoperasjoner er tydeligere i løpet av det tolv år lange tidsrommet som de fire casene spenner over (1999–2011). Vi snakker vel å merke om grads- og ikke vesensforskjeller, ettersom deltakelsen i de tre konfliktene har fått støtte fra alle partiene på Stortinget. De største norske partiene i denne perioden, nemlig Arbeiderpartiet og Høyre (og FrP for den saks skyld) var mindre opptatt av å legge caveats på de norske bidragene – uavhengig av koalisjonsramme, FN-mandat og årsak til krigen (*casus belli*). Dette kan sannsynligvis forklares med at Ap sammen med Høyre oppfattes å ha et helhetlig og «nasjonalt» (i motsetning til partipolitisk) perspektiv på norsk utenrikspolitikk (Matlary og Halvorsen 2006, s. 190). For de to statsbærende partiene blir alliansesolidariteten sannsynligvis ansett som for viktig til å slå politisk mynt på.

Hos de mindre sentrumspartiene ser det ut til at enkeltfaktorer har hatt større betydning for synet på hvordan Norge bør delta i utenlandsoperasjoner. KrF, som har hatt regjeringsmakt i to av de fire casene, har vært villig til å bruke norsk militærmakt, men har ønsket spesifikke begrensninger som skulle hindre at norske styrker tok sivile liv i konfliktområdet, eksemplifisert ved caveats knyttet til luft-til-bakke-operasjoner.

Senterpartiet har gått fra å være motstander av out-of-area-operasjoner til å vedta tre av fire kampflybidrag i regjeringssposisjon (1999, 2006, 2011). Mens KrFs ønsker om caveats som instrument kan forklares med partiets kristne verdifundament og humanitære utenrikspolitiske idealer, har det ikke vært mulig å spore spesifikke caveats tilbake til Senterpartiets verdigrunnlag. Det er likevel vist at partiet var skeptisk til Kosovo-deltakelsen, og at Sp sammen med SV ønsket å trekke tilbake kampflyene fra Libya. Dette noe tvetydige funnet gir rom for å tolke saken dit hen at Sp, som tradisjonelt har ønsket å holde fokus på forsvaret av Norges territorium, noe motvillig har støttet norsk innsats i utenlandsoperasjoner basert på realpolitiske vurderinger – «bare det ikke blir for offensivt». Denne motviljen i Sp ser derimot ikke ut til å ha vært stor nok eller innflytelsesrik nok til å kreve pålegging av spesielle caveats.

SV er det partiet som skiller seg mest ut når man sammenlikner norske partiers utenrikspolitiske preferanser i denne perioden. SV framstår på tvers av casene klart som det mest kritiske partiet hva angår bruk av norsk militærmakt, spesielt hvis det skjer uten et FN-mandat eller foregår i USAs regi. Behovet for å representere en alternativ argumentasjon må forstås ut fra SVs identitet og historie som opposent i norsk sikkerhetspolitikk (Bruun-Lie 2004, s. 103).

Da FN på 1990-tallet ba NATO om å intervenere på Balkan, falt bunnen ut av SVs forestilling om at FN var et sikkerhetspolitisk alternativ til NATO (Matlary og Halvorsen 2006, s. 193 – 194). SV støttet derfor motvillig NATOs intervensjon i Kosovo (første case), selv om det representerte et unntak i forhold til partiets hovedlinje gjennom 1990-tallet (Børresen et al. 2004, s. 235). SV støttet også opp om Norges styrkebidrag til USAs antiterroroperasjon i Afghanistan etter 9/11 (andre case). SVs anti-amerikanske linje i utenrikspolitikken kom likevel eksplisitt til syne i norsk ROE-policy da partiet endelig fikk regjeringsmakten. Ved ISAF-operasjonen i 2006 (tredje case) gikk SV inn for caveats som skjermet

det norske bidraget fra å måtte støtte OEF ved behov. Videre har vi sett at SV i tilfellet Libya (fjerde case) kom i klemme da FN plutselig ga mandat til bruk av «alle nødvendige midler», begrunnet i humanitære hensyn. Sammen med tidspresset kan dette langt på vei forklare hvorfor det norske bidraget kunne sendes uten caveats. Koalisjonens tøyning av FN-mandatet, eller *mission creep*-et³⁷ i flyforbudssonen, om man vil, førte likevel til at SV raskt kunne trekke sin støtte – og flyene hjem – med integriteten i behold.

I perioden som denne studien spenner over (1999–2011) har Norges vekslende regjeringskonstellasjoner vist en ganske konsekvent utvikling i spørsmål om bruk av norsk militærmakt utenlands. Det er en klar tendens til at norske styrker deltar mer offensivt, med stadig færre politiske restriksjoner. At flere mindretallsregjeringer har måttet søke om støtte for sin politikk hos et bredt flertall i Stortinget, har utvilsomt bidratt til kontinuitet (Børresen et al. 2004, s. 234). Videre har de fleste partiene (minus FrP) sittet minst én gang i regjeringsposisjon, noe som har medvirket til å ansvarliggjøre dem og gi dem et visst eierskap til utviklingen. Dette sammen med den tradisjonelle konsensuslinjen i norsk utenrikspolitikk har sannsynligvis gjort det vanskelig for enkeltpartier (når vi ser bort fra SV) å være kritiske til hvordan norsk deltakelse skulle ta form ved neste korsvei.

Parallelt har det imidlertid vokst fram en *tydeligere*, om ikke sterkere, politisk divergens i synet på bruk av norsk militærmakt i perioden etter den kalde krigen. Dette skyldes at trusselbildet fra øst ikke lenger var like tverrpolitisk konstituerende som før 1989. I tillegg var de militæroperasjonene Norge begynte å delta i typiske «wars of choice» – ikke påtvungne, «totale» eller eksistensielle. Operasjonene handlet ikke om nasjonens overlevelse, men snarere om «begrensede politiske målsettinger», og de samlet derfor ikke den brede tverrpolitiske konsensus som preget sikkerhetspolitikken under den kalde krigen (Heier 2015).

Samtidig ser det ut til at norske politikere generelt har vent seg til tanken om å bidra med skarpe offensive militære bidrag i utenlandsoperasjoner. Den første norske bomben som ble sluppet i Afghanistan skapte politisk

³⁷ «Mission creep»: Eskalering og adoptering av uønskede oppgaver som følge av en ekstern påvirkning og/eller et voksende misforhold mellom styrkesammensetning, utrustning og oppgaver.

oppstuss (NRK 2003a; NRK 2003b). Snart 600 norske bomber senere er det ikke det faktum at Norge bruker bomber som diskuteres — i hvert fall ikke på regjeringsnivå — men rammene rundt. Dette kan komme av at det gradvis vokste fram en ny generasjon politikere tidlig på 2000-tallet, politikere som fikk trening i å bruke norsk militærmakt som en del av sin utenrikspolitiske portefølje. Dermed har vi fått et annet erfarings- og kunnskapsnivå på feltet enn det var tidligere på 1990-tallet — parallelt med en økende vilje til offensiv maktbruk. Etter hvert som norske politikere også gradvis fikk tilgang til et langt mer avansert og fleksibelt militærapparat med større reaksjonsevne, mobilitet og operasjonell effektivitet enn tidligere, ble terskelen for å bruke dette verktøyet senket (Heier 2015). Fra å være blant NATOs mest skeptiske til out-of-area-operasjoner ved inngangen til 1990-årene beveget norske politikere seg til å ønske at Norge skulle være en aktiv bidragsyter i slike operasjoner ved århundreskiftet (Sjaastad 2006, s. 36). Erfaringene fra Kosovo og framover på 2000-tallet ser ut til å ha ført til en normalisering av norsk maktbruk, enten det var i en NATO-ramme eller i løse «koalisjoner av villige». Dette ble reflektert i det innenrikspolitiske landskapet, hvor man ikke lenger bare diskuterte *om*, men mer i detalj *hvordan* norsk militærmakt skulle eller burde benyttes utenlands.

Når det gjelder ulike partiers tilbøyelighet til å pålegge caveats, er det ikke funnet bestemte mønstre ut fra type regjering (mindretalls/flertalls) eller spesielle konstellasjoner (borgerlige/sosialistiske). Både de borgerlige mindretallsregjeringene (Bondevik) og de rødgrønne flertallsregjeringene (Stoltenberg) avga henholdsvis et *betydelig* caveats-begrenset bidrag hver (case 1 og 3), og et mer offensivt og ikke så caveats-begrenset bidrag hver (case 2 og 4). Det ser likevel ut til de at regjeringskonstellasjonene som var avhengige av ett eller flere av småpartier — spesielt KrF eller SV — var sårbare for at disse småpartiene krevde særnorske caveats som kompromisser for å støtte Norges deltakelse i operasjonen. Faktorer som da spilte inn, var type operasjon (humanitær intervensjon eller mer klassisk angreps-/forsvarskrig), hvem som ledet operasjonen (USA, NATO, FN) og hvorvidt operasjonen var forankret i et FN-mandat. Betydningen av FN-mandat var stort for alle partier; dog var det (og er det) et skille mellom borgerlig og sosialistisk side. Dersom en operasjon ikke hadde et FN-mandat, eller den ble ledet av USA, hadde innenrikspolitiske faktorer størst forklaringskraft for *om* og ikke minst *hvordan* Norge deltok.

Politisk-fagmilitær dimensjon

I teorien skal politiske myndigheter beslutte og de militære myndigheter iverksette. I praksis kan besluttede og iverksettende myndigheter være uenige om både mål og midler. I den institusjonelle dragkampen som kan oppstå når det gjelder bidrag til utenlandsoperasjoner, kan norske politikere utforme nasjonale regler for maktbruk gjennom engasjementsregler (ROE) for å sikre at de politiske intensjonene blir fulgt i planleggingen og iverksettingen av det politiske mandatet. I koalisjonsoperasjoner vil dette komme til syne gjennom restriksjoner på norske styrkebidrag – caveats – som vektlegger politiske hensyn fremfor militæroperative vurderinger.

I første case, Kosovo 1999, var norske politiske myndigheter svært motvillige til å bidra militært offensivt i krigen mot det serbiske regimet. Dette resulterte i *betydelige* caveats på hvordan OAF-koalisjonen kunne anvende det norske bidraget. Det er ikke funnet indisier på at de nevnte caveats var motivert av ønsker om politisk kontroll over de norske fagmilitære, selv om de fagmilitære i stor grad ble holdt utenfor planleggingsprosessen i forkant av deltakelsen. Derimot er det funnet indisier på at Forsvaret langt fra ønsket at det norske bidraget skulle ha en sentral rolle i operasjonen. Følgelig ble restriksjonene på det norske kampflybidraget i OAF neppe oppfattet som en tvangstrøye pålagt de fagmilitære.³⁸ Første case etterlater et inntrykk av at både norske politiske myndigheter og Forsvaret i 1999 var totalt uforberedt på delta i krig, både når det gjaldt evne og vilje.

Heller ikke i andre case (OEF i Afghanistan) er det funnet belegg for at de norske caveats ble pålagt for å begrense de fagmilitæres og Luftforsvarets autonomi og innflytelse i iverksettingsfasen. Norske politiske myndigheter ga F-16-bidraget i OEF tydelige engasjementsregler, som de fagmilitære riktignok ved et par anledninger ønsket å utvide. Dette viser at fagmilitære og politiske perspektiver ikke alltid var sammenfallende, men sett i lys av de få og i utgangspunktet milde reservasjonene er dette i seg selv neppe noe symptom på at bidraget var underlagt streng politisk kontroll. At de fagmilitære denne gang i større grad ble involvert i prosessen i forkant, kan

³⁸ Riktignok er det interessant at Forsvarsdepartementet i sin erfaringsrapport etter Kosovo (FD 2001) selv påpekte at det var enkelte utfordringer knyttet til å balansere politiske og militæroperative hensyn, men mye tyder på at dette gjaldt NATO-operasjonen som helhet og ikke det norske bidraget spesielt.

vitne om et bedre sivil-militært samarbeidsklima enn det var i 1999 – noe som igjen kan ha dempet en eventuell frykt for at de fagmilitære skulle operere utenfor de politiske intensjonene. Ifølge Dag Henriksen ved Luftkrigsskolen hadde det vokst fram en mer offensiv kultur hos både norske fagmilitære og sivile politikere siden bidraget i Kosovo (Henriksen 2014, s. 185). Ser man på utviklingen i norsk ROE-policy fra første til andre case, så blir den «samkjørte» offensive utviklingen hos militære og politikere i så fall bekreftet i denne studien: Det er ikke funnet at politiske hensyn i nevneverdig grad trumfet norske militæroperative vurderinger i OEF.

Det andre norske kampflybidraget til Afghanistan (tredje case) ble politisk reservert fra å kunne støtte amerikanernes OEF, unntatt i nødtilfeller. Selv om dette var en *betydelig* caveat sett i et allianseperspektiv, reduserte den ikke de fagmilitæres evne til å løse oppdraget i ISAF. Dermed gir heller ikke case 3 belegg for å hevde at norske caveats var motivert av politisk kontroll over de fagmilitære. Så lenge det ble trukket et skarpest mulig skille mellom ISAF og OEF, hadde norske fagmilitære betydelig autonomi. Dette tyder på at selv om norske politiske myndigheters politiske vilje til å støtte USA og NATO i Afghanistan hadde mistet noe momentum siden intervensjonen i 2001, så gikk ikke dette ut over tillitsforholdet mellom norske politiske beslutningstakere og Forsvaret som utførende aktør.

I fjerde og siste case ble avgivelsen av norske kampfly til Libya bestemt i rekordfart. For å få dette til, måtte Forsvaret nødvendigvis gis stor grad av autonomi i planleggings- og iverksettelsesfasen. De fagmilitære fikk uvanlig frie tøyler til å påvirke hvordan den norske deltakelsen skulle arte seg. F-16-bidraget ble ikke pålagt noen politiske caveats og kunne dermed – sammenliknet med de tre foregående casene – operere bemerkelsesverdig offensivt. Like overraskende er det faktum at de fagmilitære i flere ledd påla bidraget enkelte *soft caveats* helt uten politisk påtrykk, stikk i strid med teoretiske antakelser om sivil-militære forhold. Sett i det byråkratiske perspektivet kan dette bety to ting: a) Norges politiske ledelse hadde full tillit til at Forsvaret ville forvalte det store handlingsrommet de fikk på en måte som ikke økte faren for politiske belastninger, sammenliknet med om bidraget hadde blitt begrenset av caveats. Og b) De fagmilitære var fullt klar over at deres atferd i operasjonsområdet ville kunne få store politiske konsekvenser, og de påla derfor seg selv begrensninger for å redusere risikoen for at politiske kostnader skulle påløpe.

Funnene og de empirisk begrunnede slutningene langs *den byråkratiske dimensjonen i de fire casene sett under ett* framstår som ganske entydige: Norske myndigheter har ikke benyttet de mulighetene som utformingen av ROE gir til å kontrollere Forsvaret/Luftforsvaret i utførelsen av politiske mandater. Tilfellet Libya vitner om en voksende tendens til at de fagmilitære har fått økende politisk tillit og større frihet til å bestemme hvordan norsk militærmakt skal benyttes for å oppnå politiske målsettinger.

Ifølge oberstløytnant Geir Ødegaard er det god grunn til å spørre om norske myndigheter undervurderte sannsynligheten for at feilbombing kunne skje i Libya, enten ved teknisk eller menneskelig svikt (Ødegaard 2014). En mulig årsak kan i så fall være at Luftforsvaret (og Forsvaret for øvrig) i internasjonale oppdrag stort sett har unngått å skape eller havne i situasjoner som har blitt politisk belastende. Dersom norske fly påviselig hadde forårsaket store sivile tap eller hadde blitt skutt ned i en av de første operasjonene, er det mulig å spekulere i om norske politiske myndigheter faktisk ville ha gitt de fagmilitære den stadig større friheten som er observert.

Dette hovedfunnet på tvers av casene kan tolkes på flere måter: a) Den teoriforankrede påstanden om institusjonell maktkamp mellom politiske og militære myndigheter er overdrevet eller ikke gjeldende for Norge. b) Operasjonaliseringen av den uavhengige byråkrati-variabelen er ikke forskningsmessig valid nok til å fange opp dette spenningsforholdet på en god måte³⁹.

Når det gjelder den første tolkningsmuligheten, så er det teoretisk mulig å forestille seg at Norge kan være unntaket som bekrefter regelen. Sett i lys av den massive litteraturen på feltet er en slik påstand dog umulig å godta uten videre. Forsvaret har i årene etter den kalde krigens slutt blitt utsatt for målrettet politisering, der hensikten har vært økt politisk kontroll over de fagmilitære (Austad 2010; Bjerga 2010; Børresen et al. 2004, s. 312; Røksund 2001). Det faktum at nesten samtlige norske regjeringer siden 1990-tallet er blitt beskyldt for å forsøke å vingeklippe Forsvaret eller Forsvarssjefen for makt, illustrerer at det hersker en form for maktbalanse mellom patron og

³⁹ Det er selvsagt også mulig at denne studiens datagrunnlag og kildetilfang ikke er godt nok, men dette skal ikke problematiseres her. Se metodedelen i Husby (2015).

klient (Aftenposten 2015; Bergensavisen 2004; VG 2008). Ifølge Kjell Inge Bjerga kan vi se to tilnærmet parallelle utviklingslinjer: en styrking av den politiske kontrollen over norske fagmilitære i takt med mer offensive norske bidrag i internasjonale operasjoner (Bjerga 2014, s. 98).

Når det gjelder den andre tolkningsmuligheten er vi nødt til å spørre hvorfor den ovennevnte maktkampen ikke er observerbar i norske ROE? Og hvorfor har ikke norske politiske myndigheter benyttet den muligheten til å kontrollere de fagmilitære som ligger i caveats? En av måtene norske politiske myndigheter har tilegnet seg større kontroll over de fagmilitære i denne maktkampen på, er å integrere Forsvarets ledelse inn i det «sivile» Forsvarsdepartementet — en organisasjonsform kjent som Integrert Strategisk Ledelse (ISL). Dette har styrket de siviles makt over de militære (Austad 2010; Solstrand 2010, s. 118). Uten at vi kan forfølge dette sporet her, kan vi slå fast at det er skjellig grunn til å tro at effekten vi har søkt å måle — nemlig politisk kontroll over de fagmilitære — egentlig inntreffer lengre bak i årsakskjeden enn i de norske ROE. For å undersøke denne faktoren mer nøye, må man se nærmere på forholdet mellom sivile og militære innad i Forsvarsdepartementet, heller enn å undersøke forholdet mellom politiske myndigheter og Forsvaret. Sannsynligvis er det innad i FD at den egentlige inter-institusjonelle dragkampen foregår.

Vurdering av hypoteser

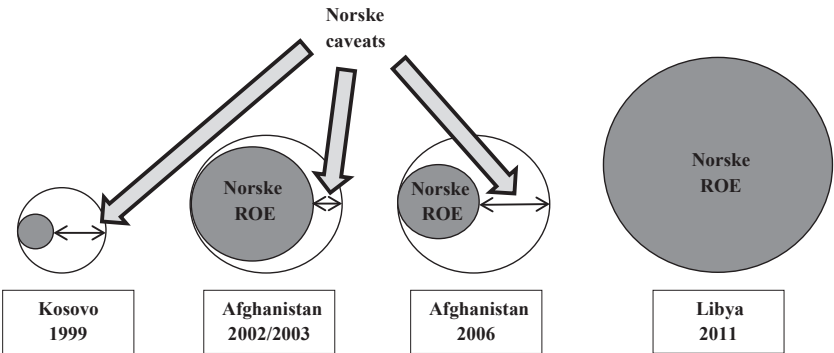
Så langt har denne studien vist at utviklingen i norsk bruk av caveats på luftmilitære bidrag i utenlandsoperasjoner har gått fra *betydelig* til *fraværende* fra 1999 til 2011, dog ikke på en lineær måte.

Hva stater gjør (eller velger ikke å gjøre) i utenrikspolitisk sammenheng, og dernest *hvordan* de gjør det, har varierende grad av ankerfeste både i eksterne trussel-, press- og mulighetsvurderinger, samt i innenrikspolitiske forhold (Fermann 2013). Dette kapitlet har søkt å oppsummere hvordan utviklingen i de tre hovedfaktorene a) Norges *allianseforhold*, b) norske *innenrikspolitiske forhold*, og c) *politisk-militære eller byråkratiske forhold* (egentlig egenskaper ved

strukturen i stat og styringsverk) har påvirket utviklingen i bruken av norske caveats. Det gjenstår å vurdere samspillet mellom de ulike faktorene og deres relative betydning når man søker å forklare utviklingen over tid. Dette er forsøkt visualisert i tabell 5 og figur 4.

Tabell 5. Faktorenes betydning og vurdering av hypotesene.

	Første case OAF i Kosovo	Andre case OEF i Afghanistan	Tredje case ISAF i Afghanistan	Fjerde case OOD/OUP i Libya
Forekomst av caveats	Betydelige	Moderate	Betydelige	Fraværende
H1 <i>Norske F-16-bidrag ble pålagt caveats når norske myndigheter ønsket å begrense involvering og redusere politiske kostnader i en konflikt Norge ikke hadde sterke interesser i.</i>	Hypotese styrket. Skjermingsmotiv nødvendig betingelse for caveats	Hypotese styrket. Skjermingsmotiv nødvendig betingelse for caveats	Hypotese styrket. Skjermingsmotiv nødvendig betingelse for caveats	Hypotese forkastet
H2 <i>Norske F-16-bidrag ble pålagt caveats for å balansere ulike regjeringspartiers interesser i beslutningen om å delta i konflikten.</i>	Hypotese forkastet	Hypotese styrket Ulike preferanser innad i regjeringen medvirkende betingelse for caveats	Hypotese styrket Ulike preferanser innad i regjeringen nødvendig betingelse for caveats	Hypotese forkastet
H3 <i>Norske F-16-bidrag ble pålagt caveats for å begrense de fagmilitæres autonomi i utførelsen av oppdraget for å få mer sivilpolitisk kontroll.</i>	Hypotese forkastet	Hypotese forkastet	Hypotese forkastet	Hypotese forkastet



Figur 4. Felles ROE (hvitt) og norske ROE (grått). Figuren viser norske caveats i alle caser.

I første case (Kosovo) fant vi at de betydelige norske caveats utelukkende så ut til å ha vært motivert av et ønske om å skjerme nasjonale interesser fra utenrikspolitiske kostnader. I andre case (OEF i Afghanistan) ble det norske bidraget pålagt langt færre caveats, men de reservasjonene som ble gitt, stammet i hovedsak fra det samme motivet som i første case — nemlig ønsket om å skjerme nasjonale interesser. I OEF-bidraget ser vi imidlertid at også innenrikspolitiske forhold fikk en medvirkende betydning for utformingen av norsk ROE-policy. I tredje case (F-16-bidraget til ISAF) ser vi at *både* utenriks- og innenrikspolitiske forhold ser ut til å ha spilt en avgjørende rolle for de betydelige caveats som ble pålagt. Endelig ble Libya-bidraget (fjerde case) avgitt helt uten caveats, noe som sannsynligvis kan forklares både med eksterne omgivelser og en situasjonsbetinget intern enighet. Det interessante i denne sammenheng er at norske innenrikspolitiske forhold ser ut til å ha vært viktige for at flyene ble kalt hjem før operasjonen var over.

Når vi oppsummerer de tre hovedfaktorenes betydning i de fire casene, ser vi at når Norge valgte å pålegge caveats på sine bidrag i tre av de fire operasjonene, så var ønsket om å skjerme nasjonale interesser (unngå *entrapment* i alliansen) en *nødvendig* betingelse. Denne faktoren var alene utløsende for bruken av caveats i første case (Kosovo), men var også en *nødvendig* betingelse i case 2 (OEF) og 3 (ISAF). Sett i lys av småstaten Norges allianseavhengighet på den ene siden og landets image og kollektive selvbilde som «fredsnasjon» på den andre, finner vi at caveats åpenbart har vært en mekanisme som norske utenrikspolitiske beslutningstakere har funnet formålstjenlig å benytte for å finne balansepunktet mellom disse ofte motstridende hensynene.

Videre ser vi at variabelen innenrikspolitiske forhold har hatt betydning for pålegging av caveats i case 2 (OEF) og 3 (ISAF), hvor den gikk fra å være en *medvirkende* til en *nødvendig* betingelse (i begge caser). I tillegg hadde partipolitiske forhold sannsynligvis betydning for termineringen av F-16-bidraget i Libya. Det kan se ut som om den innenrikspolitiske faktoren har gått fra å ha «ingen» til «stor» påvirkning når det gjelder norsk ROE-policy i perioden 1999–2011. Om dette stemmer, kan det skyldes generelle utviklingstrekk i globaliseringens tidsalder, med nedbrytning av statssuverenitetsprinsippets skille mellom innenriks- og utenrikspolitikk (Sjaastad 2006, s. 36). Utenrikspolitikken er ikke lenger frikoplet fra det innenrikspolitiske spillet.

Den tradisjonelle konsensusbaserte norske utenrikspolitikkenes æra ser på sett og vis ut til å ha blitt brutt en gang etter årtusenskiftet. Som den faktorspesifikke analysen langs den innenrikspolitiske dimensjonen har vist, ser det ut til at hvilket småparti regjeringen var mest avhengig av, og i hvilken grad, bestemte effekten av den innenrikspolitiske variabelen. Elementer som konflikttype, FN-mandat og operasjonens organisatoriske rammeverk (NATO, FN, eller en koalisjon av villige) spilte da en viktig rolle.

Det er ikke funnet empirisk støtte for at studiens tredje og siste uavhengige variabel – den politisk-fagmilitære eller byråkratiske faktoren (les: grad av politisk kontroll over de fagmilitære) – har hatt kausal betydning i noen av de fire casene. Det kan selvsagt ikke utelukkes at operasjonaliseringen ikke har vært presis og valid når det gjelder å fange opp den effekten som er forsøkt målt. Likevel må det kunne slutes at denne variabelen ikke har hatt effekt på norsk ROE-policy og caveats i casene i denne studien.

Konklusjoner

Denne studien har hatt ankerfeste i følgende problemstilling: *Hvorfor har bruken av norsk luftmakt tilsynelatende utviklet seg i mer offensiv retning fra Kosovo i 1999, via Afghanistan 2002–2006, til Libya i 2011? Hvilke eksterne og interne, politiske og militære, og institusjonelle forhold har muliggjort en slik utvikling? Og spesifikt: Hvilke forhold – eller kombinasjon av forhold – har vært styrende for småstaten Norges praksis hva angår caveats i flernasjonale koalisjonsoperasjoner?*

Gjennomgangen av fire norske kampflybidrag har vist at Norges deltakelse i utenlandsoperasjoner har gjennomgått en betydelig offensiv utvikling. Fra å være en militærteknologisk og politisk B-lagsspiller i Kosovo, via en restriktiv og respektert (om enn tidvis motvillig), gradvis mer integrert aktør i Afghanistan; til å være en sentral og framoverlent bidragsyter uten caveats i Libya har Norge flyttet seg i fremste linje blant NATO-landene. På tolv år har norsk luftmakt utviklet sin treffsikkerhet fra å fly «hull i luften» over Balkan til å stå for bombingene av Gaddafis egen bunker i Tripoli. Denne utviklingen kan i stor grad forklares av en oppmykning i de norske politiske restriksjonene på norske kampflybidrag, kjent som caveats. Utviklingen har blitt muliggjort gjennom en økende norsk politisk vilje til maktbruk, selv

om Luftforsvarets gradvis økende *evne* til å bli brukt mer offensivt også er en viktig faktor. På bakgrunn av analysen kan vi trekke tre hovedkonklusjoner:

1. Norske vurderinger av *alliansedilemmaet* — *entrapment* versus *abandonment* — er den faktoren som har hatt størst innflytelse på bruk av caveats på norsk luftmakt i koalisjonsoperasjoner. Det faktum at de norske bidragene er blitt stadig mer offensive og pålagt færre caveats over tid, er kausalt koplet til en økende norsk *relativ* allianseavhengighet og påfølgende frykt for å bli alliansemessig forlatt etter den kalde krigen. Denne frykten resulterte i en mer aktiv signalisering av at Norge tok sine allianseforpliktelser på alvor. Den realpolitiske linjen i norsk utenrikspolitisk historie ble igjen den dominerende, uten å fortrenge den idealpolitiske, men gjerne svøpt inn i sistnevntes fane. Utviklingen mot en mer offensiv militær deltakelse i internasjonale operasjoner forhindret imidlertid ikke Norge i å prøve å innta en meklerrolle samtidig. Både i Kosovo og Libya forsøkte Norge å opptre som både stridende part og fredsforhandler — med blandede resultater.

Utviklingen på 2000-tallet har vist at hva slags type militært bidrag Norge avgir, og ikke minst hvilke nasjonale engasjementsregler og caveats det avgis med, er blitt stadig mer avgjørende for i hvilken grad Norges deltakelse gir alliansepolitisk gevinst hos NATO og USA. Det å sende symbolske feltsykehus og «vise flagget» er ikke lenger nok, spesielt ikke i en tid der mange medlemsland har måttet kutte i forsvarsbudsjettene. Det forventes mer substansiell vilje til byrdefordeling innad i NATO — ikke minst fra rike nasjoner.

Norske myndigheters bruk av caveats for å balansere alliansedilemmaet i de fire casene som er undersøkt, framstår i bakspeilet som temmelig vellykket. Norge har klart å skjerme nasjonale interesser uten å svekke sin posisjon i NATO i for stor grad. Den norske innsatsen i Libya har ikke bare rettet opp inntrykket av tidligere motvilje; den har opparbeidet betydelig norsk sikkerhetspolitisk kreditt hos NATO og har brakt landet inn i alliansens innerste sirkel.

2. Norske *innenrikspolitiske forhold* har hatt økende betydning for bruken av nasjonale caveats i utenlandsoperasjoner. Dette er spesielt tydelig i de to Afghanistan-bidragene. Norske regjeringer med sprikende staur i sikkerhetspolitikken har ved hjelp av caveats klart å inngå kompromisser for bruk av norsk militærmakt. Det at ingen partier brøt ut av de tre regjeringene

som avga de fire styrkebidragene, tyder på at den norske bruken av caveats må kunne sies å ha vært vellykket også fra et innenrikspolitisk perspektiv, selv om enkelte partier har måttet svelge store kameler. Det at norske regjeringer har måttet inngå kompromisser i fullt dagslys, vitner samtidig om en endring i den tradisjonelle konsensuslinjen i norsk utenrikspolitikk, noe som kan begrunnes i økt politisering og et større innslag av innenrikspolitisk spill i norsk sikkerhetspolitikk enn tidligere.

De bakenforliggende årsakene til at det ble pålagt stadig færre norske caveats i de fire kampflybidragene er noe vanskeligere å peke på sett fra et innenrikspolitisk perspektiv. Man skulle kanskje tro at det nasjonale kontrollbehovet ville øke når partikulære småpartiinteresser fikk større innflytelse på sikkerhetspolitikken. Utviklingen kan delvis forklares med at norske politikeres toleranse for maktbruk generelt har økt, mens terskelen for å bruke militærmakt som utenrikspolitisk instrument er blitt lavere. Videre synes det som om det på ett tidspunkt oppsto en tverrpolitisk erkjennelse av at Norges relative avhengighet av NATO hadde økt (bortsett fra i SV og Rødt). Endelig kan oppmykningen i Norges bruk av caveats forklares med at spesielt småpartiene som satt i de tre regjeringene fant begrunnelser for operasjonene (humanitære hensyn, FN-mandater) som også passet inn i deres verdigrunnlag og utenrikspolitiske preferanser. Dette reduserte behovet for caveats som innenrikspolitiske kompromisser.

De partiene som i minst grad har ønsket caveats på norske bidrag, er Arbeiderpartiet og Høyre, som tradisjonelt har hatt et helhetlig og nasjonalt perspektiv på norsk utenrikspolitikk (i motsetning til partiperspektiv). Hos småpartiene finner vi at enkeltfaktorer har hatt større betydning for hvorvidt de har ønsket caveats på norske bidrag. Regjeringskonstellasjoner som er avhengige av ett eller flere av småpartiene – spesielt KrF eller SV – ser derfor ut til å være sårbare for at disse kan kreve særnorske caveats som kompromisser for å støtte norsk deltakelse i en utenlandsoperasjon. Dette gjelder spesielt om operasjonen ikke er humanitært begrunnet, ikke har et FN-mandat, eller om det er USA som står ved roret.

3. Når det gjelder *politisk-fagmilitære (byråkratiske) forhold*, er det ikke funnet empirisk belegg for at bruken av caveats på de norske F-16-bidragene har vært motivert av et politisk behov for økt kontroll over de fagmilitære. Norske myndigheter har ikke benyttet de mulighetene som utformingen av ROE gir

til å kontrollere hvordan Forsvaret forvalter det politiske mandater. Tvert imot har Forsvaret fått til dels stor frihet når det gjelder hvordan beslutningene skulle operasjonaliseres. Forsvaret har fått tillit til å kunne operere relativt uforstyrret innenfor et stadig økende handlingsrom, og de fagmilitære har i stor grad fått gjennomslag for sine militæroperative hensyn i de norske ROE.

Siste case — Libya — skiller seg særlig ut med hensyn til byråkrati-faktoren. Her fikk de norske fagmilitære fått fritt spillerom til å utforme det rammeverket kampflybidraget skulle operere innenfor, og videre at de *selv* begrenset det uten politisk påtrykk — konkret ved å pålegge det *soft caveats* i flere ledd. Det siste er et interessant funn som er stikk i strid med teoretiske antakelser på feltet — og som kanskje heller ikke er typisk for den politiske styring av Forsvaret i Norge.

At det å opprettholde nasjonal kontroll over egne styrkebidrag er blitt mer krevende, har vi sett i ad hoc-oppsatte operasjoner med NATO som styrkebrønn (Heier 2013, s. 140). Dette kan ha konsekvenser for hvordan politiske myndigheter vil søke å kontrollere de fagmilitære i fremtiden. På tvers av de fire casene i denne studien har vi observert et økende antall offiserer i norske Red Card Holder-team som skal ivareta norsk politisk kontroll. Det er rimelig å anta at denne kontrollmekanismen vil være et sentralt element i norske luftmilitære bidrag i utenlandsoperasjoner også i tiden framover.

At norske kampflybidrag i utenlandsoperasjoner er blitt mer offensive i tidsrommet 1999 til 2011, er blant annet muliggjort ved at norske myndigheter i stadig mindre grad har benyttet caveats til å balansere utenrikspolitiske og/eller innenrikspolitiske hensyn. Det er funnet sterke indikasjoner på at Norges *økte relative allianseavhengighet* er det forholdet som i størst utstrekning har bidratt til den avtakende bruken av norske caveats på tvers av casene. Dernest følger en *økt aksept blant norske politikere* for bruk av militærmakt utenfor landets grenser. Det sistnevnte kan være et resultat av en innenrikspolitisk erkjennelse av det førstnevnte forholdet, men det kan også være uttrykk for en økende tillit til at Forsvaret makter å gjennomføre offensive militære operasjoner på en forsvarlig måte — uten unødig stor risiko for egne mannskaper og for sivile liv.

Fredsnasjon eller krigsmakt?

Norske politikere og fagmilitære har gjennomgått en bratt sikkerhetspolitisk læringskurve siden Kosovo-krisen i 1999. Krigen i Kosovo er omtalt som et veiskille i norsk sikkerhetspolitikk (Græger 2007). Det måtte en Kosovo-erfaring til for at norske myndigheter skulle ta inn over seg hva post-kald krig-perioden og det «nye NATO» krevde av norsk sikkerhetspolitikk. Med stadig større bidrag til out-of-area-operasjoner og overgangen fra et invasjonsforsvar til et innsatsforsvar er det blitt tydelig at hvor NATO går, der går Norge. Det er som oftest ikke nok handlingsrom i norsk utenrikspolitikk til å kunne si nei til deltakelse i NATOs operasjoner – det tillater ikke Norges allianseavhengighet. Ved å sammenlikne fire norske luftmilitære bidrag har vi sett at norske myndigheter likevel – om enn i varierende grad – setter vilkår for den norske deltakelsen i form av caveats.

Når Norge deltar i utenlandsoperasjoner, er det som regel med innenrikspolitiske kompromisser på hjemmebane og caveats i operasjonsområdet. Likevel er altså den røde tråden at norske kampflybidrag har fått stadig friere tøyler og færre politiske restriksjoner – en tendens som også er synlig i senere års bruk av norske bakke- og spesialstyrker internasjonalt (Daltveit 2014; Engebretsen-Skaret 2014).

Tallenes tale er klar. Norge slapp ingen bomber over Balkan, 8 bomber i Afghanistan og nærmere 600 bomber over Libya. Norge var en politisk motvillig «sinke» på B-laget i Kosovo, men med det offensive bidraget i Libya ble vi satt på verdenskartet innen «kirurgisk krigføring» (Heier 2013, s. 127). Dette har blitt muliggjort av den teknologiske utviklingen av norske kampfly, men også gjennom en tydelig oppmykning i bruk av norske caveats.

I det samme tidsrommet som denne åpenbart offensive utviklingen har foregått, har profilerte norske politikere⁴⁰ kappes om å omtale Norge som en «fredsnasjon» og «humanitær stormakt». Alle har de sluttet seg til myndighetenes forsikringer om at «Forsvaret som politisk virkemiddel er grunnleggende sett til for å hindre krig, ikke føre krig» (St.prp. nr. 48, 2007–2008). Fredsnasjonen Norge er blitt en krigsnasjon, uten at det har

⁴⁰ Jonas Gahr Støre, Ap (Støre 2006); Kjell Magne Bondevik, KrF (Dagbladet 1999a); Trygve Slagsvold Vedum, Sp (NRK 2014).

vært gjenstand for noen særlig bred og åpenhjertig politisk debatt – i alle fall ikke blant våre ledende politikere. Det skal ikke være enkelt å være en liten verdensmester i fred i en stor og anarkisk verden.

Dersom trenden som er vist i denne studien mot få eller ingen caveats skal snu, må det antakelig være fordi det geostrategiske trusselbildet endrer seg nok til at faren for alliansemessig *abandonment* svekkes betydelig. Utviklingen i forholdet mellom USA og Russland anno 2016 kan tyde på at dette allerede er i ferd med å skje. Eller så kan det skje fordi norske styrker i utenlandsoperasjoner lider tap eller forvolder sivile tap i et omfang som ikke lar seg legitimere innenrikspolitisk – noe som igjen vil kunne medføre et ønske om detaljstyring fra norske politiske beslutningstakere.

Er det mulig å si noe om hvordan det neste norske kampflybidraget i en internasjonal koalisjonsoperasjon vil være når det gjelder bruk av caveats? Dette vil i stor grad avhenge av hvordan norske beslutningstakere vurderer Norges allianseavhengighet (faren for *abandonment* og *entrapment*), herunder Norges «saldo» på den «sikkerhetspolitiske kontoen» hos NATO. Det antas at deltakelsen i Libya har skapt en liten buffer som kan benyttes ved neste veikryss. Kanskje det er derfor vi foreløpig ikke har sett norske kampfly i kampanjen mot den såkalte Islamske Stat?

Det er rimelig å anta at de storpolitiske utviklingstrekkene rundt Russlands tilbakekomst på den internasjonale scenen, med annekasjonen av Krim og engasjementet i Syria som foreløpige nøkkelbegivenheter, ikke vil legge noen demper på den norske allianseavhengigheten i tiden framover. Dette peker i retning av en forsiktig bruk av norske caveats i framtidige utenlandsoppdrag. På den andre siden vil økt rivalisering mellom USA/NATO og Russland på sikt igjen kunne styrke Norges geostrategiske relevans hos USA, og dermed bidra til å redusere Norges frykt for *abandonment*. Dette vil igjen kunne gjøre det enklere å kreve særnorske caveats i utenlandsoperasjoner. Disse to motstridende føringene innebærer at spørsmålet om hvordan norsk caveats-bruk vil bli i kommende utenlandsoperasjoner, er svært åpent. Det eneste sikre synes å være at situasjonsbetingede globale forhold fortsatt i stor grad vil påvirke hvor opptatt norske myndigheter vil være av å legge reservasjoner på norsk maktbruk.

Tiden vil vise om Norges kampflybidrag i Libya vil framstå som et unntak, eller om det blir starten på et nytt paradigme i bruk av norsk militærmakt i utenlandsoperasjoner. Uansett besitter dagens Norge et forsvar med moderne kampfly som er etterspurte maktinstrumenter i internasjonal sikkerhetspolitikk. Overgangen til F-35 vil neppe gjøre denne kapasiteten mindre attraktiv i fremtiden.

Forkortelser

AMRAAM	Advanced Medium Range Air to Air Missile
Ap	Arbeiderpartiet
CAOC	Combined Air Operations Center
CAP	Combat Air Patrol
CAS	Close Air Support
COIN	Counter Insurgency
CORE	Counter Regime
COW	Coalition of the Willing
DUUK	Den utvidete utenrikskomité
DUUFK	Den utvidete utenriks- og forsvarskomité
EU	Den europeiske union
FD	Forsvarsdepartementet
FN	Forente Nasjoner
FO	Forsvarets Overkommando
FOH	Forsvarets Operative Hovedkvarter
FOHK	Fellesoperativt hovedkvarter (inntil 2009)
FrP	Fremskrittspartiet
GIL	Generalinspektør for Luftforsvaret
ISAF	International Stabilization and Assistance Force (Afghanistan)
ISL	Integrert Strategisk Ledelse
JFC	Allied Joint Force Command
KFOR	Kosovo Force (Kosovo)
KrF	Kristelig Folkeparti
LOAC	The Law of Armed Conflict
MLU	Mid-Life Update
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NCC	National Contingent Commander
NTNU	Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
NUPI	Norsk Utenrikspolitisk Institutt
OAF	Operation Allied Force (Kosovo)
OCU	Operational Conversion Unit
OEF	Operation Enduring Freedom (Afghanistan)
OOD	Operation Odyssey Dawn (Libya)
OUP	Operation Unified Protector (Libya)
OSSE	Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa

PA	Parliamentary Assembly (NATO)
PID	Positive identification
RCH	Red Card Holder
ROE	Rules of Engagement
SCAR	Strike Coordination and Reconnaissance
SFOR	Stabilization Force (Bosnia)
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SMK	Statsministerens kontor
SNR	Senior National Representative
SOP	Standard Operating Procedure
Sp	Senterpartiet
SV	Sosialistisk Venstreparti
UÇK	Kosovos frigjøringshær (Ushtria Çlirimtare e Kosovës)
UD	Utenriksdepartementet
UiO	Universitetet i Oslo
UiT	Universitetet i Tromsø
UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon
US CENTCOM	United States Central Command
V	Venstre
VG	Verdens Gang

Intervjuobjekter

Kjell Alvheim, statssekretær (Venstre) i Forsvarsdepartementet under Kosovokrigen. Telefonsamtale 08.01.15.

Tomas Colin Archer, tidligere Generalinspektør for Luftforsvaret. Telefonsamtale 24.03.15.

Sverre Diesen, tidligere forsvarssjef. Telefonsamtale 09.02.15.

Gjert Lage Dyndal, oberst, forsker og nestkommanderende ved Forsvarets stabsskole/Forsvarets høgscole. Telefonsamtale 12.12.14.

Svein Ejjestad, ekspedisjonssjef i Forsvarsdepartementet. Telefonintervju 04.03.15.

Ole Asbjørn Fauske, oberst, norsk kontingentsjef i Afghanistan og tidligere sjef Luftkrigsskolen. Telefonintervju 18.02.15.

Dag Jostein Fjærvoll, forsvarsminister (Venstre) ved utbruddet av Kosovo-krisen. Telefonintervju 25.03.15.

Dag Henriksen, oberstløytnant, professor ved Luftkrigsskolen. Personlig intervju og telefonintervju 27.02.15 og 16.03.15.

Tormod Heier, oberstløytnant og forsker ved Forsvarets stabsskole/Forsvarets høgscole. Telefonintervju 21.11.14 og 08.06.15.

Finn Kristian Hannestad, brigader, detachementsjef for det norske F-16-bidraget til Kosovo, og senere Generalinspektør for Luftforsvaret. Telefonintervju 24.11.14. og 14.05.15.

Asbjørn Karlsvik, norsk militær unit representative under Kosovokrigen. Mailkorrespondanse 23.03.15 – 27.05.15.

Jarle Bugge Nergård, oberstløytnant, norsk liaisonoffiser i Libya 2011. Telefonintervju 11.05.15.

Sigmund Simonsen, jurist ved Luftkrigsskolen. Personlig intervju 08.04.15.

Arne Solli, avtroppende forsvarssjef ved utbruddet av Kosovokrigen. Telefonintervju 12.12.14.

Malin Stensønes, politisk rådgiver (KrF) i Forsvarsdepartementet under Kosovokrigen. Telefonintervju 27.01.15.

Knut Vollebæk, utenriksminister (KrF) under Kosovokrigen. Telefonintervju 16.01.15.

Stig Werner Waade, oberst, skvadronsjef for det norske F-16-bidraget i Kosovo. Personlig intervju 08.04.15.

Geir Ødegaard, oberstløytnant og hovedlærer ved Forsvarets stabsskole/Forsvarets høyskole. Telefonintervju 26.11.14.

Figurer og tabeller

Figur 1. Operasjon med robuste felles ROE og restriktive ROE	27
Figur 2. Virkemiddelkjede for deltakelse i en koalisjonsoperasjon	31
Figur 3. Norske caveats på maktbruk i case 2 og case 3	114
Figur 4. Felles ROE og norske ROE (norske caveats i alle caser)	133
Tabell 1. Caveats — motiver, nivåer og faser	30
Tabell 2. Hypoteser og analysenivåer — deduktiv bro	44
Tabell 3. Oppsummering av de fire casene	111
Tabell 4. Norske caveats og verdier på avhengig variabel	115
Tabell 5. Faktorenes betydning og vurdering av hypotesene	133

Litteraturliste

- Aftenposten* (1999a). «Norske F-16-piloter kom hjem i går», 29. juni.
- Aftenposten* (1999b). «Flere bomber, flere bom», 24. mai.
- Aftenposten* (1999c). «Fire drept i NATO-angrep på Kinas ambassade i Beograd», 8. mai.
- Aftenposten* (1999d). «Med rett til å bombe», 16. april.
- Aftenposten* (1999e). «Halvorsen og Solheim trosser eget parti», 25. mars.
- Aftenposten* (1999f). «Norsk skepsis til bombing», 22. april.
- Aftenposten* (1999g). «Haugland forsvarte bombing», 16. april.
- Aftenposten* (1999h). «Forsvarssjefen skeptisk til norsk deltakelse på Balkan», 29. april.
- Aftenposten* (1999i). «Norge i angrepskrig», 26. mars.
- Aftenposten* (2001a). «Krigen i Afghanistan: Bombingen sår splid i KrF», 30. oktober.
- Aftenposten* (2001b). «KrF-leder med sterke argumenter for bombing», 3. november.
- Aftenposten* (2002). «Strengt krav til norske krigsflyvere før de kan slippe bombene», 18. oktober.
- Aftenposten* (2005). «Fire norske F-16 til Afghanistan», 19. desember.
- Aftenposten* (2006). «Hjem uten å avfyre våpen», 13. mai.
- Aftenposten* (2011a). «Norske fly i kamphandlinger i Libya», 25. mars.
- Aftenposten* (2011b). «Tok beslutningen om kampfly på telefon», 19. april.
- Aftenposten* (2014a). «Stoltenbergs holdning til Libya-krigen sjokkerte», 15. oktober.
- Aftenposten* (2014b). «Forsker: Stoltenbergs Libya-håndtering var avgjørende», 25. mars.
- Aftenposten* (2015). «Forsvarssjefen vingeklippes for milliarder», 22. april.
- Allison, Graham T. (1969). «Conceptual models and the Cuban missile crisis». *The American Political Science Review*, 63 (3), s. 689 – 718.
- Alvheim, Kjell (2015). Telefonintervju, 8. januar.
- Ambrose, Stephen E. (2012). *The Supreme Commander: The war years of Dwight D. Eisenhower*. New York: Random House.
- Amore, Christopher D. (2013). «Rules of Engagement: Balancing the (inherent) right and obligation of self-defense with the prevention of civilian casualties». *National Security Law Journal*, 1 (1), s. 39 – 76.
- Arbeiderpartiet (2005). *Arbeiderpartiets program 2005–2009*.
- Arkin, William M. (2013). «Operation Allied Force: The most precise application of air power in history». I Andrew J. Bacevich og Eliot A. Cohen (red.), *War over Kosovo: Politics and strategy in a global age*. New York: Columbia University Press.
- Arntzen, Arent (2000). «Erfaringer fra Kosovo – konseptuelle og doktrinære utfordringer». I Lars Fredrik Moe Øksendal (red.), *Nytt NATO – nytt luftforsvar? Luftkrigsskolens skriftserie*, vol. 3, s. 80 – 98.

- Art, Robert J. og Kenneth N. Waltz (red.) (2004). *The use of force: Military power and international politics*. 6. utg. New York: Rowman & Littlefield.
- Astrup, Signe Arnesen, Tore Bjørgo og Morten Bremer Mærli (2005). *Hva gjør Norge utsatt for terrorisme? Trusselscenarier og norsk sårbarhetsforvaltning*. NUPI-notat nr. 673. Oslo: NUPI.
- Auerswald, David P. og Stephen M. Saideman (2009). *NATO at war: Understanding the challenges of caveats in Afghanistan*. Paper, American Political Science Association. Annual Meeting, Toronto, 2. – 5. september.
- Auerswald, David P. og Stephen M. Saideman (2014). *NATO in Afghanistan: Fighting together, fighting alone*. New Jersey: Princeton University Press.
- Austad, Heidi K.T. (2010). *En studie i utviklingen av maktrelasjonen mellom fagmilitær og politisk forsvarsledelse, 1990–2005*. Masteroppgave, UiO.
- BBC (2011a). «Libya protests: Defiant Gaddafi refuses to quit», 22. februar.
- BBC (2011b). «Libya protests: Gaddafi regime shaken by unrest», 21. februar.
- Bearden, Milton (2001). «Afghanistan, graveyard of empires». *Foreign Affairs*, 80 (6), s. 17 – 30.
- Berdal, Mats (2003). «How 'new' are 'new wars'? Global economic change and the study of civil war». *Global Governance*, 9 (4), s. 477 – 502.
- Bergens Tidende (2005). «SV til angrep på egen regjering», 10. november.
- Bergensavisen (2004). «Mener Frisvold ble presset ut», 11. desember.
- Betts, Richard K. (2000). «Is strategy an illusion?» *International Security*, 25 (2), s. 5 – 50.
- Bieber, Florian og Daskalovski, Zidas (2004). *Understanding the war in Kosovo*. London: Frank Cass.
- Bjerga, Kjell Inge (2010). «Forsvarets sentrale ledelse: Styring gjennom organisasjon». I Gjert Lage Dyndal (red.). *Strategisk ledelse i krise og krig*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bjerga, Kjell Inge (2014). «Hjemlig institusjonsarena i endring». I Heier, Kjølberg og Rønnfeldt (red.).
- Bjerga, Kjell Inge og Kjetil Skogrand (2006). «Securing small-state interest: Norway in NATO». I Vojtech Mastny, Sven G. Holtsmark og Andreas Wenger (red.), *War plans and alliances in the Cold War*. London: Routledge.
- Bondevik, Kjell Magne (1999a). *Redegjørelse om NATOs toppmøte i Washington*. Stortinget, 18. mars. SMK, Regjeringen Bondevik I.
- Bondevik, Kjell Magne (1999b). *Tale ved NATOs 50års jubileum*. Festmøte i Universitetets Aula, 7. april. SMK, Regjeringen Bondevik I.
- Bouchard, Charles (2012). «Lessons learned from Operation Unified Protector – a Commander's perspective». I Sæveraas og Owesen (red.), s. 127 – 138.
- Brzezinski, Matthew (2003). «Who's afraid of Norway?» *New York Times*, 24. august.
- Brzezinski, Ian (2011). «Lesson from Libya: NATO alliance remains relevant». *National Defence Magazine*, november.
- Bueno de Mesquita, Bruce (2006). *Principles of international: People's power, preferences, and perceptions*. Washington, D.C.: CQ Press.

- Bush, George W. Jr. (2001a). *Presidential address to the nation*, 7. oktober.
- Bush, George W. Jr. (2001b). *Address to a joint session of Congress and the American people*, 20. september.
- Bruun-Lie, Benedicte (2004). *Konsensus og kontinuitet? Stortingets debatt om NATOs intervensjon i Kosovo våren 1999 i et diskursanalytisk perspektiv*. Hovedoppgave, UiO.
- Bøe-Hansen, Ola (2013). «Første nordmann over Libya». I Bøe-Hansen, Heier og Matlary (red.).
- Bøe-Hansen, Ola, Tormod Heier og Janne Haaland Matlary (red.) (2013). *Strategisk suksess? Norsk maktbruk i Libya og Afghanistan*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Børresen, Jacob, Gullow Gjeseth og Rolf Tamnes (2004). *Allianseforsvar i endring 1970 – 2000*, bind 5 av *Norsk Forsvarshistorie*. Bergen: Eide.
- Christophersen, Jens A. (1968). «Avgjørelsesprosessen i norsk utenrikspolitikk». *Internasjonal politikk*, 7 (3), s. 662 – 700.
- Clausewitz, Carl von (2007). *On war*. Oxford: Oxford University Press. [Først utgitt i 1832 under tittelen *Vom Kriege*.]
- Congress (2011). *Operation Odyssey Dawn and U.S. military operations in Libya*. Høring 31. mars.
- Dag og Tid (1999). «NATO-krigen: Motstanden veks på Løvebakken». Nr. 20, 20. mai.
- Dagbladet (1999a). «FN må revurdere flyktningerapport», 17. april.
- Dagbladet (1999b). «Bred norsk enighet om å bombe», 25. mars.
- Dagbladet (1999c). «Norge er i krig», 25. mars.
- Dagbladet (1999d). «Bondevik i krigen», 4. september.
- Dagbladet (1999e). «Til himmels med bomber», 17. april.
- Dagbladet (1999f). «Forsvaret skeptisk til NATO-krigen», 29. april.
- Dagbladet (2002a). «Norske vaktbikkjer mot feilbombing», 16. september.
- Dagbladet (2002b). «Det verste jeg kan tenke meg er at et av våre F16-fly i Afghanistan treffer feil mål og at vi får store sivile tap», 2. august.
- Dagbladet (2003). «Kristin Krohn Devold: Forsvarer angrepet», 29. januar.
- Dagbladet (2005). «SV forsvarte jagerfly», 15. november.
- Dagbladet (2006). «NATO vil sende norske soldater til 'dødssonen'», 29. august.
- Dagbladet (2011a). «Norske fly bombet flybase i Libya i natt», 26. mars.
- Dagbladet (2011b). «Mot Libya-enighet i NATO», 21. mars.
- Dagbladet (2011c). «Bush irritert på flørtinga til Jens», 20. oktober.
- Dagsavisen (2014). «Norge på krigsfot igjen», 20. september.
- Daltveit, Egil (2014). «Kva gjer deltaking i internasjonale operasjonar med Hæren?» I Heier, Kjølberg og Rønnfeldt (red.).
- Deni, John R. (2013). *Alliance management and maintenance: Restructuring NATO for the 21st Century*. Aldershot: Ashgate.

- Deremer, Maj Lee E. (1996). «Leadership between a rock and a hard place». *Airpower Journal* (Høst), s. 87–94.
- Devold, Kristin Krohn (2002). «Anvendelse av luftmakt i et nytt sikkerhetspolitisk bilde». Tale på Luftmaktseminaret. Luftkrigsskolen i Trondheim, 5. februar.
- De Cock, Christian (2012). «Operation Unified Protector: Targeting in densely populated areas in Libya». *Military and Strategic Affairs*, 4 (2), s. 25–35.
- Diesen, Sverre (2010). *Fornylelse eller forvitring? Forsvaret mot 2020*. Oslo: Cappelen Damm.
- Dragsnes, Jens Gunnar Haugen (2012). «Trenger vi å forstå effekten av bomber vi slipper? Om operasjonell bruk av luftmakt». I Sæveraas og Owesen (red.), s. 47–56.
- Duffield, Mark og Donini, Antonio (2001). *Global governance and the new wars: the merging of development and security*. London: Zed Books.
- Dye, Thomas R. (1972). *Understanding public policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Dyndal, Gjert Lage (2012). «Strategiutviklingen i Afghanistan». I Dyndal og Knutsen (red.).
- Dyndal, Gjert Lage (2014). Telefonintervju, 12. desember.
- Dyndal, Gjert Lage og Torbjørn L. Knutsen (red.) (2012). *Exit Afghanistan*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Eide, Espen Barth (2000). «NATOs Kosovokrig – ett år etter». *Internasjonal Politikk*, 58 (1), s. 27–62.
- Eide, Espen Barth (2012). Åpningsforedrag ved GILs luftmaktseminar 2012. I Sæveraas og Owesen (red.), s. 13–26.
- Engebretsen-Skaret, Sigrid S. (2014). «Spesialstyrker i internasjonale operasjoner». I Heier, Kjølborg og Rønnfeldt (red.).
- Eriksen, Knut Einar og Helge Ø. Pharo (1997). *Kald krig og internasjonalisering 1949–1965*, bind 5 av *Norsk utenrikspolitikks historie*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Faremo, Grete (2011a). *Norge har reell påvirkning i Libya-operasjonen*. Tale ved forsvarsministeren, 4. mai. FD, Regjeringen Stoltenberg II.
- Faremo, Grete (2011b). Redegjørelse av forsvarsministeren om situasjonen i Libya og norsk innsats. Møte i Stortinget, 9. mai.
- Faremo, Grete (2011c). «Dere har vært med å skrive historie i Libya». Tale ved medaljeutdeling i Oslo, 9. september.
- Faremo, Grete (2011d). «Viderefører kampflybidraget til 1. august». Pressemelding/intervju, Forsvarsdepartementet, 10. juni.
- Feaver, Peter D. (2003). *Armed servants: Agency, oversight, and civil-military relations*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Fee, David M. (2010). «Rules of Engagement and the obligation of the Strategic Commander». I David G. Bolgiano (red.). *Strategy research project*. Carlisle: U.S. Army War College.
- Fermann, Gunnar (red.) (2013). *Utenrikspolitik og norsk krisehåndtering*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

- Fermann, Gunnar og Håkon Hermansson (2013). «Myndighetenes legitimering av norsk deltakelse i NATO-operasjoner i Bosnia, Kosovo og Afghanistan». I Fermann (red.).
- Fermann, Gunnar og Per Marius Frost-Nielsen (2016). *Rules of Engagement. The politics of caveats in multinational military operations*. Prosjektplan. Boken utgis i 2017.
- Findlay, Trevor (2002). *The use of force in UN peace operations*. Oxford: Oxford University Press.
- Fjærvoll, Dag Jostein (2015). Telefonintervju, 25. mars.
- FN (1998). *United Nations Security Council Resolution 1199*, 23. september.
- FN (1999a). *Security Council strongly condemns massacre of Kosovo Albanians in Southern Kosovo*, 19. januar.
- FN (1999b). *Secretary-General profoundly outraged by reports of ethnic cleansing conducted by Serbian forces in Kosovo*, 30. mars.
- FN (2001). *Security Council. Resolution 1368 (2001)*.
- FN (2011a). *Security Council approves 'no-fly zone' over Libya, authorizing 'all necessary measures' to protect civilians, by vote of 10 in favour with 5 abstentions*.
- FN (2011b). *At Paris conference, Ban pledges UN support for democratic and stable Libya*, 1. september.
- Fonn, Birgitte Kjos, Iver B. Neumann og Ole Jacob Sending (red.). *Norsk utenrikspolitisk praksis. Aktører og prosesser*. Oslo: Cappelen Akademisk.
- Foreign Policy Analysis (2009). *International Studies Association*.
- Forsvaret (2002a). «De første F-16 har landet i Kirgisistan». Nyhetsmelding. Forsvarsnett.
- Forsvaret (2002b). «Følger F-16 flygere fra Florida». Nyhetsmelding. Forsvarsnett.
- Forsvaret (2006). «På vingene over Afghanistan igjen». Nyhetsmelding. Forsvarsnett, 9. januar.
- Forsvaret (2011). *Sluttrapport Libya: Sluttrapport for den norske deltagelsen i Operation Unified Protector (OUP)*, 2. desember.
- Forsvaret (2014). «Tidligere operasjoner». Hentet fra <<https://forsvaret.no/fakta/aktivitet/tidligere-operasjoner>> (lest april 2016)
- [FD]:
- FD-arkiv (2006). Henvendelse fra Fredsinitiativet, 30. januar. Ref: 2005/3610 09/FDIII/MHR/012.0.
- Forsvarsdepartementet (2001). *Kosovo-krisen: Nasjonal rapport*, 24. januar.
- Forsvarsdepartementet (2011a). *Fullmakt til deltakelse med norske militære bidrag i operasjoner til gjennomføring av FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1973*. Kongelig resolusjon, 23. mars.
- Forsvarsdepartementet (2011b). «Avslutter det militære bidraget i Libya». Pressemelding, 28. oktober.
- Forsvarsforum* (2004). «Kritiserer norsk Kosovo-operasjon». Nr. 16, 2. april.
- Forsvarssjefen (2013). *Manual i krigens folkerett*. Oslo: Forsvarets stabsskole.

- Forsvarsstaben (2014). *Forsvarets fellesoperative doktrine*. Oslo: Forsvarets stabsskole.
- Frost-Nielsen, Per Marius (2009). *Rules of Engagement: En utenrikspolitisk case-analyse av den politiske kontrollen av norske kampfly i Operation Enduring Freedom, Afghanistan 2002–2003*. Masteroppgave, NTNU.
- Frost-Nielsen, Per M. (2011). «Politisk kontroll av militær deltakelse i internasjonale operasjoner: Restriksjoner på bruk av norske kampfly i Afghanistan». *Internasjonal Politikk*, 69 (3). 359 – 385.
- Frost-Nielsen, Per M. (2013a). *Norske kampfly i Operation Enduring Freedom, Afghanistan 2002–2003. Politisk kontroll og engasjementsregler*. Luftkrigsskolens skriftserie, vol. 28. Trondheim: Akademika.
- Frost-Nielsen, Per M. (2013b). «Norske kampfly i Afghanistan 2006». I Fermann (red.).
- Frost-Nielsen, Per M. (2014). *The use of caveats in military coalition operations: Explaining Norway's participation in the 2011 Libyan conflict*. Arbeidsskisse.
- Frost-Nielsen, Per Marius og Gunnar Fermann (2016). *Rules of Engagement. The politics of caveats in multinational military operations*. Prosjektplan. Boken utgis i 2017.
- Gause, Kenneth, Catherine Lea, Daniel Whiteneck og Eric Thompson (2000). *US Navy interoperability with its high-end allies*. Alexandria, VA: Center for Strategic Studies, Center for Naval Analyses.
- George, Alexander L. (1991). «The tension between 'military logic' and requirements of diplomacy in crisis management». I A.L. George (red.), *Avoiding war: Problems of crisis management*. Oxford: Westview Press.
- Global Security (1999). *Operation Allied Force — Order of battle — June 1999*.
- Granviken, Alf (1997). *Rammebetingelser for internasjonale operasjoner militært perspektiv*. FFI-rapport nr. 06059.
- Gray, Colin S. (2002). *Strategy for chaos. Revolutions in military affairs and the evidence of history*. London: Frank Cass.
- Grunawalt, Richard J. (1997). «The JCS standing Rules of Engagement: A judge advocate's primer». *The Air Force Law Review*, 42 (4), s. 245 – 258.
- Græger, Nina (2007). «Krigen i Kosovo — et tidsskille i norsk forsvarspolitik». *Uniforum*, 7. september.
- Græger, Nina (2015). «From 'forces of good' to forces for 'status'? Small state military status seeking». I Iver B. Neumann og Benjamin de Carvalho (red.), *Small state status seeking: Norway's quest for international standing*. Oxford: Routledge.
- Guldhav, Erik (2004). «Politisk kontroll over norske styrkebidrag i internasjonale koalisjoner: Erfaringene fra operasjon Enduring Freedom». I Torunn Laugen Haaland og E. Guldhav, *Bruk av norske styrker i kampen mot internasjonal terrorisme*. IFS info nr. 3. Oslo: Institutt for forsvarsstudier.
- Gyllensporre, Dennis (2012). «NATO engagement in Africa: Is there a strategy for the continent?» I Håkan Edström og D. Gyllensporre (red.), *Pursuing strategy: NATO operations from the Gulf War to Gaddafi*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Halperin, Morton H., Priscilla A. Clapp og Arnold Kanter (2006). *Bureaucratic politics and foreign policy*. 2. utg. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

- Halsne, Sigbjørn (2013). «Strategi og operasjoner i Faryab». I Bøe-Hansen, Heier og Matlary (red.).
- Hannestad, Finn Kristian (2015). Telefonintervju, 14. mai.
- Heier, Tormod (2012). *Forsvaret til Libya 2011. Klar til strid?* Oslo Files on Defence and Security, vol. 4. Oslo: Institutt for forsvarsstudier.
- Heier, Tormod (2013). «Politisk styring og nasjonal kontroll: Norges deltakelse i krigen mot Libya». I Bøe-Hansen, Heier og Matlary (red.).
- Heier, Tormod (2015). Telefonintervju, 8. juni.
- Heier, Tormod, Anders Kjølberg og Carsten F. Rønnfeldt (red.) (2014). *Norge i internasjonale operasjoner. Militærmakt mellom idealer og realpolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Helgesen, Vidar (1999). *Kosovo og Folkeretten*. IFS Info nr. 4. Oslo: Institutt for forsvarsstudier.
- Henriksen, Anders og Jens Ringsmose (2011). *Hvad fik Danmark ud af det? Irak, Afghanistan og forholdet til Washington*. DIIS Report nr. 14. København: Danish Institute for International Studies.
- Henriksen, Dag (2007). *NATO's gamble: combining diplomacy and airpower in the Kosovo crisis, 1998–1999*. Annapolis: Naval Institute Press.
- Henriksen, Dag (2013). «Suksess uten innflytelse?» *Internasjonal Politikk*, 71 (1), s. 29–58.
- Henriksen, Dag (2014). «Luftforsvaret – kun en taktisk leverandør av luftmakt?» I Heier, Kjølberg og Rønnfeldt (red.).
- Henriksen, Dag (2015). Personlig intervju, 27. februar og 16. mars.
- Henriksrud, Paal (2014). *Norske jagerfly over Libya i 2011: Nasjonal kontroll i skarpe operasjoner?* Militære studier nr. 3. Oslo: Forsvarets stabsskole.
- Holmen, Bengt og Ståle Ulriksen (2000). *Norden i felt: På oppdrag for FN og NATO*. NUPI-rapport nr. 257. Oslo: NUPI.
- Holmås, Heikki Eidsvoll (2016). «Tiden for evaluering er nå, Ap». *Debatinnlegg, Klassekampen*, 19. mai.
- Holst, Johan Jørgen (1967). *Norsk sikkerhetspolitikk i et strategisk perspektiv*. Bind I. Oslo: NUPI.
- Holsti, Kalevi J. (1996). *The state, war, and the state of war*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Huntington, Samuel P. (1957). *The soldier and the state: The theory and politics of civil-military relations*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- Husby, Gabriel (2015). *Fra hull i luften til hull i Gaddafis bunker: Bruk av politiske reserverasjoner på norsk militærmakt i flernasjonale koalisjonsoperasjoner*. Masteroppgave, NTNU.
- Hoiback, Harald (2009). «The noble art of constructive ambiguity». I Håkan Edström (red.), *Approaching comprehensiveness. Two grand strategic options and some of their consequences*. Oslo Files on Defence and Security vol. 3, s. 19–39. Oslo: Forsvarets høgskole.
- Hoiback, Harald (2013). «Norsk forsvarspolitik og militære doktriner». I Fermann (red.).
- Høyre (2001). *Høyres valgprogram 2001*.

- Høyre (2014). *Utenrikspolitik*. Hentet fra <www.hoyre.no/nb-no/politikk/temaer/utenriks-og-forsvar/utenrikspolitik> (lest april 2016)
- Ignazi, Piero, Giampiero Giacomello og Fabrizio Coticchia (2012). *Italian military operations abroad: Just don't call it war*. London: Palgrave Macmillan.
- Janowitz, Morris (1960). *The professional soldier*. Glencoe, IL: The Free Press.
- Kaldor, Mary (2013). *New and old wars: Organised violence in a global era*. 3. utg. London: John Wiley & Sons.
- Kampenes, Inge (2008). «Norsk luftmakts anvendbarhet: Luftmakt for fremtiden». I Torgeir E. Sæveraas og Albert Jensen (red.). *Norsk luftmakt – tilbake til fremtiden?* Luftkrigsskolens skriftserie vol. 19, s. 149 – 158. Trondheim: Tapir Akademisk.
- Karlsvik, Asbjørn (2008). *Operasjon Allied Force. Hvilke oppdrag gjennomførte det norske kampflybidraget oktober 1998 – juni 1999?* Semesteroppgave. Trondheim: Luftkrigsskolen.
- Karlsvik, Asbjørn (2015). Mailkorrespondanse, mars – mai.
- Kiszely, John (2008). *Coalition command in contemporary operations*. Whitehall Report no. 1/08. London: Royal United Services Institute.
- Kjøberg, Anders (2014). «Småstater i internasjonale operasjoner». I Heier, Kjøberg og Rønnfeldt (red.).
- Klassekampen (2005). «Uklart om F-16», 20. desember.
- Klassekampen (2014). «Ville bombe for å trene», 15. oktober.
- Knutsen, Olav Fagelund (1997). «Beslutningsprosesser i norsk utenrikspolitik». I Knutsen, Sørbo og Gjerdåker (red.).
- Knutsen, Bjørn Olav, Alf Granviken, Mats Ruge Holte, Anders Kjøberg og Finn Aagaard (2000). *Europeisk sikkerhet i en foranderlig tid: En analyse av Norges utenriks- og sikkerhetspolitiske handlingsrom*. FFI-rapport nr. 00 046.
- Knutsen, Bjørn Olav (2014). «NATO mellom samhold og lagdeling». I Heier, Kjøberg og Rønnfeldt (red.).
- Knutsen, Torbjørn L., Gunnar M. Sørbo og Svein Gjerdåker (red.) (1997). *Norges utenrikspolitik*. 2. utg. Oslo: Cappelen Akademisk.
- Knutsen, Torbjørn L. (2006). «Politikk og praksis i historisk lys». I Fonn, Neumann og Sending (red.).
- Knutsen, Torbjørn L. (2012). «Opptakten: Afghanistan mellom orden og anarki». I Dyndal og Knutsen (red.).
- Knutsen, Torbjørn L. (2013). «Diskusjonene om norsk utenriks- og forsvarspolitik». I Fermann (red.).
- KrF (1997). *Fra Kristelig Folkepartis valgprogram 1997*.
- KrF (2001). *Kristelig Folkepartis valgprogram 2001*.
- KrF (2015). *Verdigrunnlag og ideologi*. Hentet fra <<https://www.krf.no/politikk/politisk-program/verdigrunnlag-og-ideologi/>> (lest april 2016)
- Lamb Sr., Michael W. (2002) *Operation Allied Force: Golden nuggets for future campaigns*. Maxwell Paper no. 27. Alabama: Air War College, Air University.

- Lambeth, Benjamin S. (2001). *NATO's air war for Kosovo: A strategic and operational assessment*. Santa Monica, CA: RAND Corporation.
- Lambeth, Benjamin S. (2005). *Airpower against terror: America's conduct of Operation Enduring Freedom*. Santa Monica, CA: RAND Corporation.
- [LOAC Deskbook:]
- Law of Armed Conflict Deskbook* (2010). Part XII: Introduction to the law of armed conflict and Rules of Engagement. Charlottesville, Va: International and Operational Law Dept., The U.S. Army Judge Advocate General's Legal Center & School.
- Leira, Halvard (2007). *Norge – en fredsnaasjon?* Utgitt i NUPI-serien *Hvor hender det?*, nr. 22, 16. april. Oslo: NUPI.
- Lepgold, Joseph (1998). «NATO's post-Cold War collective action problem». *International Security*, 23 (1), s. 78–106.
- Libell, Henrik Pryser (2012). «Militærjuristen som vurderte bombemål i Libya». *Juristkontakt*, 46 (1), s. 6–11.
- Lodgaard, Sverre (2002). «Helhetsperspektiver på norsk utenrikspolitikk». *Internasjonal Politikk*, 3 (2), s. 257–283.
- Luftforsvaret (2006). «Revolusjon». *Operation Fighting Falcon*. Utgitt av 132.luftving/Bodø hovedflystasjon. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/fd/red/2006/0075/ddd/pdfv/281_965-operasjon_afghansk_falk.pdf> (lest april 2016)
- Lunde, Leiv og Henrik Thune m.fl. (2008). *Norske interesser: Utenrikspolitikk for en globalisert verden*. Grunnlagsrapport fra Utenriksdepartementets Refleksprosjekt. Forfattere: Lunde, Thune, Eiler Fleischer, Leo Grünfeld og Ole Jacob Sending. Oslo: Cappelen Damm.
- Lunde, Morten Haga (2012). «FOHs rolle i Operation Odyssey Dawn og Operation Unified Protector». I Sæveraas og Owesen (red.), s. 91–102.
- Løwer, Eldbjørg (1999). «Internasjonale operasjoner – en utfordring for forsvaret». Foredrag på Felleskonferansen 99, 30. oktober.
- Løwer, Eldbjørg (2000). «Vårt forsvar i et internasjonalt perspektiv». Tale ved Oslo Militære Samfund. 10. januar.
- Mankoff, Jeffrey (2012). *Russian foreign policy: The return of great power politics*. 2. utg. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Martin, Pierre og Mark R. Brawley (red.) (2001). *Alliance politics, Kosovo, and NATO's war: Allied force or forced allies?* New York: Palgrave Macmillan.
- Matlary, Janne Haaland (2008). «SV-kostnaden i sikkerhetspolitikken». *Kronikk. Aftenposten*, 10. desember.
- Matlary, Janne Haaland (2012). «Fornektelse og forpliktelse i Afghanistan». I Dyndal og Knutsen (red.).
- Matlary, Janne Haaland (2013). «'Give war a chance' i Libya: Strategi på politisk nivå?» I Ola Bøe-Hansen, Tormod Heier og J. H. Matlary (red.), *Strategisk suksess? Norsk maktbruk i Libya og Afghanistan*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Matlary, Janne Haaland (2014). «Internasjonale styrkebidrag og allianseavhengighet». I Heier, Kjølberg og Rønnfeldt (red.).
- Matlary, Janne Haaland og Audun Halvorsen (2006). «Bare når utenriks blir innenriks: utenrikspolitikken i partiene». I Fonn, Neumann og Sending (red.).
- Meldgård, Hanne (2002). «Kronglete å krige når Norge er i 'dyp fred'». *Luftled* nr. 4, desember. Intervju med oberst Morten Kiever, s. 35 – 37.
- Michaels, Jeffrey H. (2011). «NATO after Libya». *The RUSI Journal*, 156 (6), s. 56 – 61.
- Michel, Leo G. (2012). *Cross-currents in French defense and U.S. interests*. Strategic Perspectives, no. 10. Washington, D.C.: Institute for National Strategic Studies, National Defense University.
- Nardulli, Bruce R., Walter L. Perry, Bruce R. Pirnie, John Gordon IV og John G. McGinn (2002). *Disjointed war: Military operations in Kosovo, 1999*. Santa Monica, CA: RAND Arroyo Centre.
- NATO (1949). *Traktat for det nord-atlantiske område*. / *The North Atlantic Treaty*. Washington, 4. april.
- NATO (1991). *The Alliance's new strategic concept*, Agreed by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council, 8.november.
- NATO (1999). «NATO's role in Kosovo». Press Conference by Jamie Shea and Brigadier General Giuseppe Marani, 15. april.
- NATO PA (2002). *Special report. 'The War against Terrorism'*. Rapporteur: John Shimkus. NATO Parliamentary Assembly.
- NATO PA (2005). *Resolution 336 on reducing national caveats*.
- NATO (2011a). «Operation Unified Protector. Final mission stats». Fact sheet, 2. november.
- NATO (2011b). *NATO and Libya*. Hentet fra <http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_71_652.htm> (lest april 2016)
- NATO (2015a). *Kosovo Force. / NATO's role in Kosovo*. Hentet fra <http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_48_818.htm> (lest april 2016)
- NATO (2015b). *Troop contributions*. Hentet fra <http://www.nato.int/cps/en/SID-2648FED5-C9AB57A9/natolive/topics_50316.htm> (lest april 2016)
- NATO (2015c). *ISAF's mission in Afghanistan (2001 – 2014)*. Hentet fra <http://www.nato.int/cps/in/natohq/topics_69366.htm> (lest april 2016)
- Neumann, Iver B. og Ståle Ulriksen (1997). «Norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk». I Knutsen, Sørbo og Gjerdåker (red.).
- Nergård, Jarle B. (2009). *Innføringen av luft-til-bakke kapasitet i Luftforsvaret. Et resultat av strategisk planlegging?* Masteroppgave. Oslo: Forsvarets stabsskole.
- Nergård, Jarle B. (2015). Telefonintervju, 11. mai.
- Nordskog, Hans Jørgen (2012). «Målvalg (targeting) og kommandokontroll: Norges innflytelse». I Sæveraas og Owesen (red.), s. 103 – 109.
- NRK (2002). «F-16 til Afghanistan», 4. januar.

- NRK (2003a). «Norsk fly bombet i Afghanistan», 28. januar.
- NRK (2003b). «Helt etter hensikten å bombe», 28. januar.
- NRK (2011a). «Nato tar over kommandoen i Libya», 27. mars.
- NRK (2011b). «Norsk innsats har bidratt til å redde liv i Libya», 29. mars.
- NRK (2011c). «Norske F16 skal ha bombet Gaddafis hovedkvarter», 26. april.
- NRK (2011d). «Norske jagerfly hjem fra Libya», 30. juli.
- NRK (2014). «Senterpartiet: Vi er humanitær, ikke militær stormakt», 30. oktober.
- NTB (2015). «Bondevik: Beslutninger om krig bør tas av Stortinget», 23. april.
- Nustad, Knut G. og Henrik Thune (2003). «Norway: Political consensus and the problem of accountability». I Charlotte Ku og Harold K. Jacobson (red.). *Democratic accountability and the use of force in international law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nye, Joseph S. (2006). «NATO after Riga». *Project Syndicate*, 7. desember.
- Nye, Joseph S. og David A. Welch (2007). *Understanding international conflicts: An introduction to theory and history*. New York: Pearson Longman.
- Nygren, Anders (2014). «Executing strategy from the air». I Kjell Engelbrekt, Marcus Mohlin og Charlotte Wagnsson (red.). *The NATO intervention in Libya: Lessons learned from the campaign*. New York: Routledge.
- Nyhamar, Tore (2001). *NATO fra bolverk til nettverk*. FFI-rapport nr. 05918.
- Olsen, John A. (2010). *A history of air warfare*. Dulles, VA: Potomac Books Inc.
- Olson, Mancur (1965). *The logic of collective action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Oma, Ida Maria (2013). «Stoltenberg II-regjeringens beslutning om styrkebidrag til ISAF». I Fermann (red.).
- Oma, Ida Maria (2014). «Nasjonale spenninger om deltakelse ute». I Heier, Kjølberg og Rønnfeldt (red.).
- O'Hanlon, Michael E. (2004). «The Afghani War: A flawed masterpiece». I Art og Waltz (red.).
- Pharo, Per Fredrik Ilsaas (2000). «NATO og Kosovo-krisen: Mellom pest og kolera». *Internasjonal politikk*, 58 (1), s. 3–26.
- Posen, Barry R. (2004). «The sources of military doctrine». I Art og Waltz (red.).
- Prop. 73 S (2011–2012). *Et forsvar for vår tid*. Oslo: FD
- Rasmussen, Anders Fogh (2011). *Statement by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen on Libya*, 27. mars.
- Riste, Olav (2001). *Norway's foreign relations: a history*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Regjeringen (1999a). «Kosovo-krisen: norske f-16 fly til Italia». Pressemelding, 21. januar.
- Regjeringen (1999b). «Løwer første kvinnelige forsvarsminister i NATO». Pressemelding, 15. mars.

- Regjeringen (2001a). *Redegjørelse om situasjonen etter terrorangrepene mot USA*. Stortinget, 8. november.
- Regjeringen (2001b). *Mulige norske styrkebidrag til Afghanistan*. Redegjørelse ved utenriksminister Jan Petersen. UD, 5. desember.
- Regjeringen (2001c). *Regjeringens tiltredelseserklæring*. Tale ved statsminister Kjell Magne Bondevik. Stortinget, 23. oktober.
- Regjeringen (2002). *Norske bidrag i Afghanistan — status 1. juli 2002*. Orientering. FD, 2. juli.
- Regjeringen (2003). *F16-oppgdraget i Afghanistan avsluttet*. Pressemelding, FD, 2. april.
- Regjeringen (2005). *F-16 til ISAF i Afghanistan*. Pressemelding, FD, 9. november.
- Regjeringen (2006). *Om anmodninger om norske styrker til Afghanistan*. Nyhetsmelding, FD, 6. desember.
- Regjeringen (2011a). *Kommandooverføring til NATO*. Nyhetsmelding, FD, 30. mars.
- Regjeringen (2011b). *Avslutter det militære bidraget i Libya*. Pressemelding, FD, 28. oktober.
- Regjeringen (2012). *Hvorfor er Norge i Afghanistan?* Artikkel, UD, 7. februar.
- Regjeringen (2014). *Kronologisk utvikling av det norske styrkebidraget i Afghanistan*. Artikkel, FD.
- Roberts, Adam (1999). «NATO's 'humanitarian war' over Kosovo». *Survival*, 41 (3), s. 102 – 123.
- Rottem, Svein Vigeland (2008). *Hva forsvarer Norge? Det norske forsvarets møte med en ny virkelighet*. Doktoravhandling, UiT.
- Røksund, Arne (2001). «Forsvaret mellom politisk styring og fagmilitær uavhengighet». I Bent Sofus Tranøy og Øyvind Østerud (red.). *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Sagan, Scott D. (1991). «Rules of Engagement». I Alexander L. George (red.). *Avoiding war: Problems of crisis management*. Boulder: Westview Press.
- Saideman, Stephen M. (2009). *Caveats, values and the future of NATO peace operations*. CIPS Policy Brief no. 6.
- Saideman, Stephen M. og David P. Auerswald (2012). «Comparing caveats: Understanding the sources of national restrictions upon NATO's mission in Afghanistan». *International Studies Quarterly*, 56 (1), s. 67 – 84.
- Sandland, Knut (2008). «'Armed Escort'». I Torgeir E. Sæveraas (red.). *På vei mot en militær bachelor. En antologi om luftmakt av kadetter ved Luftkrigsskolen*. Luftkrigsskolens skriftserie, vol. 18, s. 99 – 114. Trondheim: Tapir Akademisk.
- Sandnes, Hans Ole (2012). «Detachment Commander — det norske bidraget: en ubetinget suksess?» I Sæveraas og Owesen (red.), s. 111 – 118.
- [Sp:]
- Senterpartiet (1997). *Fra Senterpartiets valgprogram 1997*.
- Senterpartiet (2005). *Senterpartiets prinsipp- og handlingsprogram 2005–2009*.

- SIPRI (2008). *Yearbook 2008. Armament, disarmament, and international security*. Oxford: Oxford University Press.
- Sjaastad, Anders C. (2006). «Stortinget som utenrikspolitisk organ». I Fonn, Neumann og Sending (red.).
- Smith, Martin A. (2010). *Afghanistan in context: NATO out-of-area debates in the 1990s*. UNISCI Discussion Papers, no. 22. Sandhurst: Royal Military Academy.
- Snyder, Glenn H. (1984). «The security dilemma in alliance politics». *World Politics*, 36 (4), s. 461 – 495.
- Solberg, Erna (2005). Møte i Stortinget, 15. november.
- Solstrand, Ragnvald H. (2010). *Langsiktig planlegging i Forsvaret: Vitenskap i skjæringspunktet mellom politikk, byråkrati og kommandostyring*.
- [SV:]
- Sosialistisk Venstreparti (2005). *SVs program 2005–2009*.
- SV (2010). «Få soldatene heim». Artikkel, Nord-Trøndelag fylkes- og lokallag.
- SV (2015). «NATO». Hentet fra <<http://atila.sv.no/NATO>> (lest april 2016)
- Stavanger Aftenblad (2003). «Tredje norske bombeslipp i Afghanistan», 29. mars.
- Stoltenberg, Jens (2011a). *Statsministerens innlegg på toppmøte om Libya*. Paris, 19. mars. SMK, Regjeringen Stoltenberg II.
- Stoltenberg, Jens (2011b). «Norge tilbyr militære bidrag». Pressemelding/intervju, 19. mars. SMK, Regjeringen Stoltenberg II.
- Stensønes, Malin (1998). «Maktbruk i Kosovo». Kronikk. *Dagbladet*, 16. desember.
- Stortinget (1999a). Stortingets muntlige spørretime, 27. januar.
- Stortinget (1999b). *Utenriksministerens redegjørelse om Kosovo-konflikten*, 27. januar.
- Stortinget (1999c). Møte, torsdag 25. mars. Debatt om statsministerens redegjørelse om spørsmål i tilknytning til NATOs toppmøte i Washington 23. – 25. april 1999.
- Stortinget (1999d). Møte, tirsdag 27. april. Utenriksministerens redegjørelse om Kosovo-konflikten.
- Stortinget (2001). Møte, torsdag 15. november. Debatt om statsministerens redegjørelse om situasjonen etter terrorangrepene mot USA.
- Stortinget (2003). Møte, onsdag 29. januar. Muntlig spørretime.
- Stortinget (2005a). Møte, onsdag 9. november. Redegjørelse av forsvarsministeren om fremtidig innretning av norske militære styrkebidrag i Afghanistan og Irak.
- Stortinget (2005b). Møte, tirsdag 15. november. Debatt om forsvarsministerens redegjørelse om fremtidig innretning av norske militære styrkebidrag i Afghanistan og Irak.
- Stortinget (2005c). Møte, onsdag 30. november. Spørretime.
- Stortinget (2009). Stemmer og mandater valget 2009.
- Stortinget (2011a). Møte, onsdag 16. mars. Muntlig spørretime.

- Stortinget (2011b). Møte, mandag 9. mai. Redegjørelse av utenriksministeren og forsvarsministeren om situasjonen i Libya og norsk innsats.
- St.meld. nr. 11 (1989 – 1990). *Utviklingstrekk i det internasjonale samfunn og virkninger for norsk utenrikspolitikk*. Oslo: UD.
- St.meld. nr. 13 (1999 – 2000). *Hovedtrekk i fremtidig norsk bistand til landene i Sørøst-Europa*. Oslo: UD.
- St.meld. nr. 31 (2004 – 2005). *Om samarbeidet i NATO i 2004*. Oslo: UD.
- St.prp. nr. 62 (1998 – 1999). *Forsvarets bidrag i forbindelse med krisen i Kosovo*. Oslo: FD.
- St.prp. nr. 39 (2001 – 2002). *Finansiering av norsk militær deltakelse i Afghanistan, nasjonale sikringstiltak mot terrorisme og etablering av diplomatisk nærvær i Kabul*. Oslo: FD.
- St.prp. nr. 48 (2007 – 2008). *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*. Oslo: FD.
- Støre, Jonas Gahr (2006). «Norge som fredsnasjon». *Kronikk. Dagsavisen*, 30. april.
- Svarstad, Elise (2013). *Norsk militærmakt i Libya 2011. En studie av nasjonal kontroll i en internasjonal operasjon*. Masteroppgave, UiO.
- Svarstad, Elise (2014). «Nasjonal kontroll i internasjonale operasjoner». I Heier, Kjølberg og Rønnfeldt (red.).
- Sæveraas, Torgeir E. og Vidar L. Owesen (red.) (2012). *Norsk luftmakt over Libya – suksess uten innflytelse? Luftkrigsskolens skriftserie*, vol. 27. Trondheim: Akademika.
- Sørensen, Georg (2007). «After the security dilemma: The challenges of insecurity in weak states and the dilemma of liberal values». *Security Dialogue*, 38 (3), s. 357 – 378.
- Tamnes, Rolf (1987). «Integration and screening. The two faces of Norwegian Alliance Policy, 1945 – 1986». I Rolf Tamnes (red.), *Forsvarsstudier/Defence Studies VI. Årbok for Forsvarshistorisk forsvarssenter, Forsvarets høyskole*. Oslo: TANO.
- The Telegraph* (2011). «Libya: Muammar Gaddafi fires on his own people», 21. februar.
- Tirpak, John A. (1999). «Washington watch: Short's view of the air campaign». *Air Force Magazine*, 82 (9).
- Trønnes, Otto (2012). *Mapping and explaining Norwegian caveats in Afghanistan from 2001 to 2008*. Masteroppgave, NTNU.
- Tsebelis, George (1990). *Nested games: Rational choice in comparative politics*. Berkeley, CA: Princeton University Press.
- [UD:]
- Utenriksdepartementet (2014). *Sikkerhet og forsvar. Informasjon om Norges sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeid med EU*. Artikkel, Regjeringen.
- van Creveld, Martin (1991). *On future war*. New York: Free Press.
- Venstre (1997). *Mangfold og fellesskap: Inn i et nytt årtusen*. Valgprogram.
- Venstre (2001). *Personlig frihet og sosialt ansvar*. Valgprogram for Venstre.
- VG (1999a). «Sp-representanter negative til bombing av Serbia», 7. april.

- VG (1999b). «Lekket fra lukket møte i Stortinget», 11. november.
- VG (2001). «Vil sende norske styrker til Afghanistan», 30. november.
- VG (2008). «Forsvarssjefen uenig om sensur», 5. februar.
- VG (2011a). «Lege i Libya: — Gaddafi bomber ambulanser og barn», 18. mars.
- VG (2011b). «Solhjell taus om SVs smertegrense i Libya-krigen», 27. mars.
- VG (2011c). «Ap får regjeringsmotstand mot bombing i Libya», 7. juni.
- VG (2011d). «Jens rødmet av Obama-skryt», 21. oktober.
- VG (2014). «Støre med hemmelige Libya-forhandlinger», 9. oktober.
- The White House (2011). *Remarks by President Obama and Prime Minister Stoltenberg after bilateral meeting*, 20. oktober.
- Vick, Alan J., Richard M. Moore, Bruce R. Pirnie og John Stillion (2001). *Aerospace operations against elusive ground targets*. Santa Monica, CA: RAND Corporation.
- Vollebæk, Knut (1999). *Utenriksministerens innledning på «Det nye NATO og konsekvenser for Norge»*. Atlanterhavskomiteéns seminar om Det nye NATO, Nobelinstituttet, 3. september. UD, Regjeringen Bondevik I.
- Vollebæk, Knut (2011). «Vi unngikk å bli ekskludert av amerikanerne». *TV2 Nyheter*, 16. november.)
- Vollebæk, Knut (2015). Telefonintervju, 16. januar.
- Volker, Kurt (2011). «Afghanistan and Libya point NATO to five lessons». *The Christian Science Monitor*, 28. juli.
- von Bredow, Wilfried (2011). «Germany in Afghanistan: The pitfalls of peace-building in national and international perspective». *Res Militaris*, 2 (1), s. 1 – 12.
- Walt, Stephen M. (2000). «NATO's future (in theory)». I Martin og Brawley (red.).
- Waltz, Kenneth N. (1979). *Theory of international politics*. New York: McGraw-Hill.
- Waltz, Kenneth N. (2000). «NATO expansion: A realist's view». *Contemporary Security Policy*, 21 (2), s. 23 – 38.
- Warden III, John A. (1995). «The enemy as a system». *Airpower Journal* 9 (1), s. 40 – 55.
- Weber, Max (2000). *Makt og byråkrati. Essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*. Red. Egil Fivelsdal. Oslo: Gyldendal.
- Waade, Stig W. (2015). Personlig intervju, 8. april.
- Zinni, Anthony C. og Frederick M. Lorenz (2000). «Command, control, and Rules of Engagement in United Nations operations». I John Norton Moore og Alex Morrison (red.). *Strengthening the United Nations and enhancing war prevention*. Durham, NC: Carolina Academic Press.
- Ødegaard, Geir (2014). Telefonintervju, 26. november.



FORSVARETS STABSSKOLE
FORSVARETS HØGSKOLE

Akershus Festning, bygning 10
Postboks 1550 Sentrum
0015 Oslo, Norge